

El Estado esencial

Una carta de navegación para profesionalizar las misiones críticas del Estado argentino



Gustavo Beliz
Macarena Santolaria

El Estado esencial

Una carta de navegación para
profesionalizar las misiones críticas
del Estado argentino*

Gustavo Beliz
Macarena Santolaria

*Agradecemos la asistencia durante todo el proyecto de Lautaro Vasser, Antonella Stringhini, Camila Pentecoste y Lucas Tarucelli.

- **Generar riqueza**
- **Promover el bienestar**
- **Transformar el Estado**



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

Cita sugerida

Beliz, G. y Santolaria M. (2024). [El Estado esencial: Una carta de navegación para profesionalizar las misiones críticas del Estado argentino](#). Fundar.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Agradecimientos

Agradecemos la asistencia durante todo el proyecto de Lautaro Vasser, Antonella Stringhini, Camila Pentecoste y Lucas Tarucelli.

Índice

El Estado esencial

Una carta de navegación para profesionalizar las misiones críticas del Estado argentino

5	Introducción	46	Una carta de navegación para el Estado nacional: 7 misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas y 1200 funciones críticas
6	10 mensajes clave sobre el Estado esencial		
8	Diagnóstico. De la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos	48	Hallazgos generales sobre la criticidad del Estado nacional
8	Los antecedentes históricos en 40 años de democracia	55	Conclusión: principales hitos y futuros horizontes
13	Las lecciones aprendidas	57	Anexo
15	Estructuras administrativas invertebradas y opacas	69	Bibliografía
22	Alta Dirección Pública		
25	Hacia un Estado orientado por misiones y nodos estratégicos con funciones críticas profesionalizadas		
26	Misiones y nodos estratégicos		
37	Identificación de funciones críticas		
42	Metodología de la aplicación de misiones, nodos estratégicos, dimensiones y matriz de criticidad al Estado nacional		

Introducción

El Estado argentino adolece de un problema estructural: la falta de una organización administrativa que jerarquice funciones críticas, dote a las estructuras de personal respectivas de una profesionalización acorde y, particularmente, establezca un régimen de gestión de talento de dichas funciones que las resguarde de los vaivenes político-partidarios, los conflictos de interés y las influencias corporativas.

Este panorama excede el ámbito exclusivo de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional. Existe una variedad significativa de responsabilidades estatales que habitualmente se encuentran “fuera del radar” del debate público, con bajos niveles de rendición de cuentas y visibilidad de sus principales decisiones e impactos en términos redistributivos.

Esta situación tiene una doble raíz. Por un lado, la falta de identificación de misiones estratégicas fundantes de la acción estatal, que contribuyan a la consolidación de un modelo de desarrollo sustentable y socialmente inclusivo. Por el otro, la inercia organizativa, que, a falta de lo anterior, ha derivado en una proliferación de estructuras desarticuladas y superpuestas; en no pocas ocasiones originadas para suplir y “*bypasear*” las propias disfuncionalidades de las estructuras y normas existentes. Esto ha generado asimismo un nivel de discontinuidad, aleatoriedad y falta de profesionalización en las plantas de personal de las diversas instancias del sector público nacional —con las consecuencias en la calidad de las prestaciones que esto supone—.

Para la construcción de una hoja de ruta que supere estas debilidades y disfuncionalidades, el presente proyecto se propuso:

- **Identificar las misiones esenciales de la Administración Pública Nacional**, tomando en cuenta el plexo normativo internacional y local en el que se desenvuelve la tarea estatal, desagregándolas en nodos estratégicos y dimensiones que contribuyan a su consecución. Sin misión no hay administración. Sin propósito no hay rumbo que administrar. Sin horizonte estratégico no hay superación de un modelo administrativo entrópico y deformado.
- **Identificar las posiciones directivas críticas de la Administración Pública Nacional que contribuyen a la realización de las antedichas misiones esenciales.** Para ello, se construyó una matriz de análisis que pondera elementos multidimensionales de su criticidad. La elección por concurso de dichas posiciones —muchas de las cuales se encuentran “fuera del radar” de la Administración Central— constituye el primer paso para el establecimiento de un sistema de carrera profesional con adecuadas reglas de juego, trayectos formativos de gestión de talento y rendiciones de cuentas, superador de un paradigma de ausencia de mérito y captura por intereses partidarios-corporativos-privados.

A partir de la formulación de misiones y objetivos esenciales del Estado nacional, y de la identificación de las funciones directivas críticas para la adecuada gestión de cada una de ellas, el presente proyecto plantea un itinerario posible para la construcción de un sector público nacional profesional y jerarquizado y de un Estado coordinado, cooperante y transparente. Un Estado capaz de contribuir al objetivo colectivo de un desarrollo humano integral.



10 mensajes clave sobre el Estado esencial

1. El punto de partida. Un Estado no es auténticamente soberano si no jerarquiza sus misiones estratégicas y profesionaliza su Alta Dirección Pública para alejarlas de todo intento de captura, cartelización o conflicto de intereses. La opacidad, la invertebración y la descoordinación del Estado argentino son evidentes y el mantenimiento del *statu quo* se configura como un escenario subóptimo para la sociedad. La necesidad de transformar el Estado también parece ser evidente. La respuesta a la pregunta sobre cómo hacerlo, en qué áreas y bajo qué criterios, sin embargo, no es evidente. En esta investigación, proponemos una transformación del Estado por medio de la identificación objetiva de misiones y funciones críticas, como paso previo para su profesionalización a través de un proceso democratizador de la Alta Dirección Pública, que promueva valor público e integración social.

2. Un historial de transformaciones inconclusas. La vocación de transformar la profesión administrativa y elegir por concurso a la Alta Dirección Pública (como área “puente” entre la conducción política y el resto del aparato administrativo), podría ser considerada en los papeles como un consenso interpartidario e intertemporal. Desde el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (1984), el Sistema Nacional de Profesión Administrativa —SINAPA— (1991), el Cuerpo de Economistas de Gobierno (1994) y el Sistema Nacional de Empleo Público —SINEP— (2008), entre otras políticas reformadoras, distintas administraciones han tenido el mismo horizonte de dotar al Estado de una organización directiva profesional y jerarquizada. A pesar de ciertos casos de éxito, cada uno de estos impulsos transformadores han sido desgastados a través de los años, derivando en un Estado que presenta una proliferación de distintos escalafones y entes de diversa naturaleza jurídica; el nombramiento “a dedo” de quienes ejercen funciones críticas —invocando una excepcionalidad convertida en norma general—; y una alta opacidad en la rendición de cuentas de ciertas áreas.

3. La “jungla” estatal de los entes descentralizados. La Alta Dirección Pública (ADP) de la Administración Central, compuesta hasta 2023 por 2476 puestos que pueden ser Direcciones Nacionales, Direcciones, Coordinaciones o Auditorías, presenta una estructura organizada normada por el SINEP, que sin embargo no aplica los concursos públicos y abiertos para elegir dichas responsabilidades y se rige por una permanente discrecionalidad/arbitrariedad del poder político de turno. De manera complementaria, los 174 organismos de la Administración Descentralizada, que toman decisiones y manejan presupuestos tanto o más importantes que ciertos Ministerios, presentan 12 tipos de naturalezas jurídicas diferentes y no están sujetos a los mismos niveles de evaluación, control ni visibilidad que la Administración Central. Estos organismos pueden ir desde organismos descentralizados como la AFI o ANSES, entes binacionales como Yacyretá, entes públicos no estatales como el PAMI o empresas con capital estatal mayoritario como YPF, AySA y Aerolíneas Argentinas. Más allá de la discusión sobre el número de ministerios y secretarías de un gabinete nacional, lo que importa visibilizar y profesionalizar es el Estado real con enormes impactos en las políticas públicas.

4. La “jungla” estatal de los escalafones. En segundo lugar, el empleo público tanto central como descentralizado está enmarcado por 8 marcos legales que constituyen 184 escalafones distintos. El SINEP, diseñado para encuadrar las contrataciones de empleo público, no cubrió más del 14% de los puestos de trabajo generados entre 2020 y 2022. Otros escalafones igualaron y hasta superaron el nivel de cobertura del SINEP: el escalafón del Personal Militar de Fuerzas Armadas representó el 29% de los puestos generados; el de la Policía Federal Argentina, el 10%; los de Correo Argentino, la Unión Ferroviaria y la DGI de AFIP, el 9% cada uno y los convencionales de ANSES, CONICET y PAMI, el 7% cada uno (BIEP, 2022). Es decir, el personal civil que se desempeñó en cada área lo hizo con criterios de ingreso, permanencia, evaluación y promociones diferentes entre sí.

5. Un Estado desprofesionalizado. La primera consecuencia práctica de la no aplicación de marcos normativos sobre la profesión administrativa es una alta arbitrariedad en el ingreso a la profesión

.administrativa y, en particular, a la Alta Dirección Pública. En términos numéricos, a 2022, sólo un 8,6% de los cargos directivos enmarcados por el SINEP fueron ocupados a través de concursos, mientras que el 87% fueron designados de manera transitoria. A medida que aumenta el nivel de jerarquía, mayor es la discrecionalidad en su designación. El Decreto 191/23 actualmente en vigencia y con las debidas adecuaciones podría ser el primer paso para profesionalizar la Alta Dirección Pública del Estado a través de un generalizado llamado a concursos públicos y abiertos, como iniciativa para extender un piso mínimo de estándares comunes profesionales a todo el resto de la Administración Pública.

6. Un Estado opaco. La segunda consecuencia práctica de la proliferación de naturalezas jurídicas y de escalafones y, por ende, de distintos estándares de monitoreo y rendición de cuentas es la opacidad en áreas altamente críticas del Estado. El ejemplo más evidente de esa situación son los Fondos Fiduciarios (FF). Alcanzando los 33 FF activos (16 creados en los últimos 7 años), una parte importante de las transferencias y las finanzas públicas no pasa a través de partidas presupuestarias ejecutadas por la Administración Central, sino a través de FF cuya administración presenta un nivel de visibilidad y de auditorías mucho menor. Por ejemplo, los recursos previstos para el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT) por el Ministerio de Economía (2023), que brinda el pago de compensaciones al sistema de transporte automotor de pasajeros, alcanzaron los \$ 441.241 millones en ese año.

7. Hacia un Estado con funciones críticas orientadas por misiones. Construyendo dos productos metodológicos, esta investigación propone una transformación del Estado a través de grandes misiones inspiradoras y de profesionalización prioritaria de funciones críticas. En primer lugar, a partir de una conjugación del plexo normativo nacional e internacional como la Constitución Nacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se proponen 7 grandes misiones, 35 nodos estratégicos y 100 dimensiones operativas que buscan representar una agenda común de aspiraciones económicas, sociales e institucionales nacionales. Mediante una lectura por "capas" de dicho análisis, se puede indagar en las prioridades de políticas públicas, su contexto normativo más específico y su peso presupuestario. En segundo lugar, se elaboró una matriz de criticidad para identificar y jerarquizar las funciones más estratégicas del Estado, que consta de ocho variables que miden tanto el nivel de autonomía y responsabilidad decisoria así como el impacto socioeconómico de las funciones desempeñadas. Ambos productos metodológicos fueron aplicados a 2829 unidades de la Administración Central y Descentralizada, generando un ranking de criticidad que pretende otorgar coherencia a las grandes prioridades de las políticas públicas argentinas.

8. Un "radar 360" para visibilizar y jerarquizar los "puntos calientes" de la Administración. De esta manera, la investigación puede ser interpretada como una carta de navegación por niveles de análisis macro, meso y micro del Estado argentino. Desde un nivel macro, se identificaron 300 unidades de muy alta criticidad, 900 de alta criticidad, 700 de mediana criticidad y 929 de baja criticidad. La identificación de las funciones críticas del Estado argentino, además de servir como un "radar" de análisis, es el puntapié operativo para alcanzar un Estado profesionalizado y transparente. El Estado actual dista de lo aspirado: el 50% de las unidades de muy alta criticidad se encontraron por fuera del SINEP. Desafiando los criterios establecidos por las diferencias entre los 8 marcos laborales legales, los 184 escalafones existentes y los tipos jurídicos de la Administración Descentralizada, se propone que, como punto de partida, las 1200 unidades identificadas como críticas deberían presentar un marco de profesión administrativa con iguales reglas de juego profesionales. Esto es, que existan condiciones mínimas de ingreso, promoción, monitoreo y rendición de cuentas para una Dirección Nacional, un Fondo Fiduciario, una Coordinación y un Ente público no estatal. Se trata de establecer un piso de "estándares mínimos" para toda la Alta Dirección Pública.

9. Hacia un Estado cooperante a través de un Centro Dinamizador de Gobierno. Además de profesionalizado, la transformación debe construir un Estado cooperante. La proliferación de áreas y organismos incomunicados y descoordinados entre sí ha derivado en altos niveles de duplicación de tareas e ineficiencia en el suministro de políticas públicas. Para esta problemática, se plantea la relevancia de



un Centro Dinamizador de Gobierno (CDG) que logre coordinar y direccionar las acciones del Poder Ejecutivo en dos sentidos. En primer lugar, en términos temáticos, el CDG debería coordinar la toma de decisiones y los programas de política pública en función de las misiones, nodos estratégicos y dimensiones operativas que se planteen para evitar duplicaciones. En segundo lugar, el CdG debería coordinar, dinamizar, profesionalizar, evaluar y modernizar la Administración Pública y la toma CDG decisiones a través de ocho ejes y órganos rectores: Datos y Evaluación de Políticas Públicas; Control y Auditorías; Compras y Contrataciones; Comunicación; Informática y Tecnologías; Presupuesto y Finanzas; Legal y Empleo Público, para promover la coordinación y la transparencia en las áreas críticas transversales del Estado.

10. Una nueva imaginación democrática. El déficit de confianza en la acción estatal requiere de una nueva imaginación democrática. La presente transformación propuesta requiere ser complementada por otro plexo normativo que elimine las causas de la arbitrariedad en los nombramientos estatales y la proliferación de estructuras paralelas, a saber: profesionalizar aguas abajo otras áreas gerenciales críticas de los organismos descentralizados y extender el principio al resto de los puestos administrativos; y nuevas leyes de compras, administración financiera del Estado, presupuesto y financiamiento de la actividad política. Sosteniendo las ideas de un Estado orientado por misiones, con funciones críticas identificadas, profesionalizado y cooperante emerge un principio precursor: la democracia. Si el Estado queda esclavizado por intereses opacos e inconfesables, si presenta una transferencia regresiva de recursos y una concentración arbitraria e irregular de decisiones, entonces no se trata de un Estado a disposición de la ciudadanía. Al contrario, un Estado profesionalizado, jerarquizado y basado en reglas es, en última instancia, un Estado democrático que cumple con el requisito consagrado por el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional: "todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad".

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Los antecedentes históricos en 40 años de democracia

Distintas administraciones han propuesto, diseñado e implementado regímenes que buscaron enmendar las anteriores problemáticas. Sin embargo, sea por fallas en la normativa o en el contexto político-institucional, ninguna de estas alternativas ha sido capaz de dotar al Estado de una organización directiva jerarquizada y profesionalizada.



Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Cronología de antecedentes históricos de modificaciones de la estructura estatal argentina en 40 años de democracia

Esquema 1

1984	Creación del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG)	Decreto 3687/84
1991	Creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)	Decreto 993/91
1992	Creación del Premio Nacional a la Calidad	Ley 24.127
1994	Creación del Agrupamiento de Economistas de Gobierno	
1999	Creación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)	Ley 25.164
2006	Creación del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap)	Decreto 214/2006
2015	Reintroducción del sistema de concursos para la cobertura de cargos directivos del SINEP	
2019	Movimiento académico y de la sociedad civil impulsor de un consenso para la administración pública	
2020	Reforma integral de la plataforma Concursar	Resolución 48/2020
2021	Puesta en marcha del Programa de Innovadores de Gobierno	Resolución 77/2021
2023	Reforma de aspectos integrales del SINEP	Decreto 191/2023
2024	Sanción de la Ley Bases	Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos

Fuente: Fundar.

1984 | Creación del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG)

Tras la recuperación democrática, el [Decreto 3687/84](#), creó el [Programa de Formación de Administradores Gubernamentales \(PROFAG\)](#). Se convocó a concurso a profesionales menores de 35 años de múltiples disciplinas, quienes, luego de un proceso de selección y de un programa de formación de 300 horas dictado a lo largo de 30 meses, pasaron a constituir un cuerpo con funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción y coordinación, en los niveles superiores de los ministerios, las secretarías de Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de ministros y entes descentralizados. El programa, dictado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) e inspirado en la experiencia de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia ([Castellani, 2022](#)), tenía el objetivo de "corporizar un nuevo paradigma de funcionario público: un servidor del país" (Oszlak, 1993), que trascendiera la escisión entre los funcionarios políticos y los de carrera, y que funcionara como agente de cambio en puestos críticos de la Administración Pública Nacional ([Rizzo, 2018](#)). En las cuatro convocatorias participaron 9153 aspirantes, de los cuales sólo

207 ingresaron efectivamente al Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), tras rigurosos procesos de evaluación y selección ([Piemonte y Rivolta, 2018](#)), similares a los del programa de diplomáticos del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, creado en 1963 (Dalbosco, 2015). El CAG no ocupaba formalmente direcciones nacionales o generales del Estado: el personal era móvil y trabajaba en los diferentes ministerios en función de los requerimientos de la gestión. Varios de sus miembros llegaron a ocupar responsabilidades del ámbito superior político y cooperaron de modo decisivo en la puesta en marcha del SINAPA¹ ([Piemonte, 2005](#)).

1991 | Creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

El **Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)**, promulgado por el [Decreto 993/91](#), fue sustantivamente más amplio, pues modificó íntegramente el régimen laboral en vigor desde 1980, buscando homogeneizar la multiplicidad y variedad de escalafones vigentes e introduciendo el criterio meritocrático para un universo de aproximadamente 30.000 trabajadores, de 8 ministerios y 40 organismos descentralizados ([Pomares et al., 2013](#)), constituyendo una iniciativa que por su magnitud y trascendencia resultó inédita a nivel nacional e incluso internacional² (Salas, 2020). El SINAPA creó un régimen especial para los cargos críticos de la Administración Central, convocando a concursos públicos abiertos para su cobertura en todos los ministerios. El comité seleccionador era elegido *ad hoc* e integrado por cinco miembros, quienes elevaban una terna a la autoridad superior. Los directores elegidos gozaban de estabilidad por cinco años, extensibles por dos años más en caso de calificaciones destacadas; eran evaluados por sus autoridades superiores sobre la base de una planificación anual por objetivos y resultados y también eran sometidos a una evaluación parcial hacia la mitad del período. Sólo podían ser removidos por razones disciplinarias, calificación deficiente o supresión del cargo (Salas, 2019). Entre 1993 y 2008 se llamó a concurso a 1776 procesos correspondientes a cargos con funciones ejecutivas (Salas y Wegman, 2016), lo cual evidenció la factibilidad de restringir las nominaciones arbitrarias de parte de las autoridades políticas —con el apoyo de los partidos políticos, el empresariado, la academia y los gremios—, exigir idoneidad para el ejercicio de la función y limitar estrictamente la remoción de estos funcionarios a cuestiones de rendimiento (Beliz, 1997; Salas, 2019). Si bien los años iniciales del régimen fueron exitosos, presentando una cobertura plena de ingresos por concursos, capacitaciones masivas y evaluaciones continuas, a partir del [Decreto 92/1995](#) el sistema empezó a fallar en su implementación, debido, entre otras circunstancias, al surgimiento de prácticas clientelares, capacitaciones divorciadas de las necesidades reales, una dependencia excesiva de consultores externos y cierta morosidad en los concursos ([Santucho, 2007](#); Bonifacio, 2020).

1992 | Creación del Premio Nacional a la Calidad

Como parte del anterior esfuerzo de transformación administrativa, en 1992 se instituyó el **Premio Nacional a la Calidad** por [Ley 24.127](#), una política de Estado aún vigente (en 2021 incorporó el concepto de valor público como eje transformador), que busca distinguir las experiencias más promisorias del sector público de todo el país ([Vázquez y Silva, 2022](#)). Pueden postularse los organismos de los tres poderes del Estado y de jurisdicción nacional, provincial o municipal, tanto como unidades organizativas y empresas estatales.

1994 | Creación del Agrupamiento de Economistas de Gobierno

En segundo lugar, como agrupamiento especializado previsto por el SINAPA, se creó el [Agrupamiento de Economistas de Gobierno](#). Con el objetivo de reclutar economistas profesionales

¹ El programa fue ideado como una estructura móvil, propiciando que los Administradores Gubernamentales (AG) rotaran en diversos espacios de la administración, para evitar su burocratización. Con el correr de los años, este formato también evidenció limitaciones, pues la falta de una inserción burocrática más estable hizo depender el impacto del aporte profesional de la demanda de los organismos y de un sistema informal de "revalidación" de cualidades ante el cambio político de las autoridades.

² "Miles de concursos, tanto para ingresar a la Administración o para subir de nivel, siete años de evaluación de desempeño para más de 20.000 agentes, cientos de miles de créditos de capacitación y promociones de grado abonadas han concretado los principios expuestos, mostrando a la experiencia sensible de miles de funcionarios, la pertinencia y mejoría que el SINAPA ha establecido" (Salas, 2020).

para la administración, se otorgaron becas para estudios de Maestría a egresados universitarios en la disciplina en cuatro universidades nacionales (el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, el Instituto Torcuato Di Tella, la Universidad de San Andrés y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires) para luego ser incorporados en el Sector Público Nacional por un mínimo de cuatro años. El Ministerio de Economía y el Banco Central reservaban plazas para el destino final de los agentes (Salas, 2020). Las tres promociones elegidas deambularon, en los años posteriores a la disolución de la iniciativa, por diversos destinos de la Administración Pública, sin que se aprovecharan adecuadamente las capacidades invertidas en su puesta en marcha (Zuñanic y Guidobono, 1997).

1999 | Creación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)

Tras la sanción en 1999 de la [Ley 25.164](#), Ley Marco de Regulación del Empleo Público, la siguiente reforma llegaría en 2008 con la homologación del primer convenio colectivo sectorial con la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y la presentación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). El SINEP, basándose en los principios de la [Carta Iberoamericana de la Función Pública](#) de 2003, previó la selección por concurso de los cargos directivos en un proceso sucesivo y excluyente de más de ocho etapas (Bello, 2018). Esta reforma se dio en el contexto de un incremento significativo —en torno al 40%— de la dotación de las estructuras estatales, explicado tanto por el crecimiento de personal de planta permanente como el más relevante incremento de las contrataciones temporarias ([Sabatto, 2023](#)). Los resultados del sistema, en términos de la alta dirección estatal, fueron poco satisfactorios: la totalidad de las funciones ejecutivas en el SINEP se instrumentaron mediante designaciones transitorias, tanto para personal permanente en cargos superiores como para nuevo personal (Salas y Wegman, 2016). En 2003, el porcentaje de cargos de la Alta Dirección Pública concursados fue del 75%, mientras que en 2018 el 93% de los directores nacionales y generales estaba designado transitoriamente y el 80% estaba exceptuado de requisitos (Diéguez *et al.*, 2019a), debilitando así cualquier horizonte de profesionalización y jerarquización del servicio civil (Luxardo, 2022).

2006 | Creación del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap)

Luego de siete años de su consagración, la puesta en marcha efectiva, mediante el [Decreto 214/2006](#), del [Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral \(FoPeCap\)](#), administrado por los sindicatos en conjunto con el gobierno federal, constituyó un avance para todo lo atinente al fortalecimiento del recurso humano³.

2015 | Reintroducción del sistema de concursos para la cobertura de cargos directivos del SINEP

Para el año 2016, de los 2707 cargos que conformaban la ADP en el SINEP, más del 85% tenía designación por excepción, mientras que el 15% restante la tenía vencida ([GPS del Estado](#), sobre la base de Boletín Oficial). Por todo esto, los concursos desarrollados entre los años 2017 y 2019 representaron una verdadera novedad en la materia. Para la conformación de las órdenes de mérito, los antecedentes curriculares y laborales representaban un 15%; el análisis técnico el 60%, y la entrevista laboral el 25%. La ponderación del perfil psicológico establecía un coeficiente entre 1% (muy adecuado) y 0,70 % (adecuado). Del proceso en su conjunto provenía un puntaje para cada participante, a partir del cual se establecía un orden de mérito. Los tres primeros puntajes conformaron la terna para cada cargo, de la cual el ministro o secretario de Presidencia de la Nación, según correspondiera, escogería al ganador. De los 86 ganadores cuyos datos se hallaban disponibles en los órdenes de mérito, 64 ya tenían una o más designaciones por excepción en la misma gestión de gobierno. Es

³ El financiamiento del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral se integra solidariamente con el 0,1% del total de la remuneración bruta mensual, normal, habitual y permanente de los empleados comprendidos por el Convenio Colectivo y el 0,1% que aportan las organizaciones gremiales que los representan ([Ley 25164 de Regulación del Empleo Público Nacional](#)).

decir, el 74,4% de las personas que accedieron a estos cargos vía los concursos ya contaban con el aval previo o la confianza política de las autoridades vigentes en ese momento. Por lo tanto, en estos casos no se produjo un ingreso a la APN, ni siquiera un cambio de cargo o puesto de trabajo, sino, únicamente el cambio de modalidad contractual. Respecto a los 22 restantes, sólo cinco cargos (el 5,8% de los 86) fueron obtenidos por personas que no registraban antecedentes en la APN. Los 17 restantes, o bien ya pertenecían a la APN, o bien tenían antecedentes de vínculo laboral en los años previos (Luxardo, 2022).

2019 | Movimiento académico y de la sociedad civil impulsor de un consenso para la Administración Pública

2020 | Reforma integral de la plataforma Concursar

A través de la [Resolución 48/2020](#) se tomó la iniciativa de desarrollar una reforma integral de la plataforma [Concursar](#), que pasó a denominarse Concursar 2.0 y conformó un sistema informático, no sólo para la publicación de información, sino también para el desarrollo de varias etapas del concurso. Las convocatorias a procesos de selección abiertas durante 2021 y 2022, en el marco del Plan de Regularización del Empleo Público, afectaron a más de 23.000 agentes de la Administración Pública Nacional. Esta cifra representa cerca del 60% de las personas con designación transitoria en puestos del Estado ([Sabatto, 2023](#)). El despliegue, sin embargo, no incluyó la convocatoria de puestos de la Alta Dirección Pública.

2021 | Puesta en marcha del Programa de Innovadores de Gobierno

Asimismo, la [Resolución 77/2021](#), de la Secretaría de Asuntos Estratégicos puso en marcha el Programa de Innovadores de Gobierno en el marco del Consejo Económico y Social, con el objetivo de definir las bases de la convocatoria, selección y formación de ["Innovadores e innovadoras gubernamentales"](#), buscando recrear el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG).

2023 | Reforma del SINEP

El último gran intento de profesionalizar la estructura administrativa estuvo signada por el [Decreto 191/2023](#), del 5 de abril de 2023, que contó con la aprobación de ATE y UPCN y buscó avanzar en la reforma de aspectos centrales del SINEP, como los mecanismos de ingreso, promoción, capacitación y evaluación de desempeño. Esta reforma, que debía entrar en vigor a partir de junio de 2024, aplicaba a todo el personal bajo relación de dependencia laboral conforme lo establece el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el [Decreto 214/06](#). La norma contempla las funciones directivas y su llamado a concurso, abarcando aspectos cruciales como la aplicación del régimen de selección que el Estado empleador establezca para el ingreso a la carrera o las promociones a niveles escalafonarios superiores. Esta última decisión abre una ventana de oportunidad para la implementación efectiva de un régimen civil profesionalizado y jerarquizado, que podría constituir un "efecto demostración" para pasos transformadores más ambiciosos como los que aquí se propone considerar. En este marco, planteamos un impulso complementario y contemporáneo a los desafíos más apremiantes de la época: la aplicación de un régimen de servicio público profesional a cargos críticos del Estado, identificados a partir de un abordaje por misiones.

2024 | Sanción de la Ley Bases

El jueves 27 de junio de 2024 se sancionó la Ley Bases, que incluye un capítulo sobre Reforma del Estado. Al observar las bases que sustentan las políticas reformadoras se encuentran pilares como la "gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad para la atención del bien común" y objetivos como "disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas y (...) asegurar el efectivo control interno de la administración pública nacional con el objeto de garantizar la

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

transparencia en la administración de las finanzas públicas” ([Ley Bases, 2024](#)). Con este horizonte, la ley prevé modificaciones como la privatización de seis empresas —AySA SA, Belgrano Cargas, Trenes Argentinos, Corredores Viales, Enarsa e Intercargo— y la modificación de estructuras jurídicas de otras; la modificación, unificación y/o disolución de fondos fiduciarios públicos; modificaciones sobre las contrataciones públicas; modificaciones sobre atención a la ciudadanía que incluyen el “silencio administrativo”, a partir del cual se otorga lo solicitado al ciudadano en caso de que la Administración Pública no responda ante una solicitud específica en el tiempo estipulado (excluyendo áreas como salud pública, medio ambiente y servicios públicos), y modificaciones sobre el empleo público, en donde se establece que “las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes” sin una especificación respecto a su procedimiento. Si bien existe una coincidencia en gran parte del horizonte de ideales y cierta parte del diagnóstico como las problemáticas vinculadas a la opacidad y la desprofesionalización de la estructura estatal, esta reforma no abarca procedimientos específicos que promuevan la jerarquización de los cargos directivos de manera profunda e innovadora.

Las lecciones aprendidas

Existe una profusa literatura sobre las lecciones aprendidas en los sucesivos intentos de implantación de un sistema de cargos directivos de la Administración Pública. Vale la pena considerar sus principales conclusiones:

Lección 1. Las macrodecisiones son condiciones necesarias para la implementación de la profesionalización, pero requieren “blindarse” con espacios amplios de consenso. No alcanza con consagrar una normativa ejemplar si luego se genera un proceso de “evasión de los concursos” y “excepcionalidad permanente” en su implementación, que deriva a su vez en “el surgimiento de prácticas patrimonialistas que demeritan el empleo público y lo convierten en refugio de militancia, familiares o amigos, provocando amplias oportunidades para la corrupción” (Cagnoli, 2020). Un elemento importante es el establecimiento de espacios de acuerdo que protejan las reformas y cuenten con la participación no sólo de las autoridades estatales y políticas (vía el Poder Ejecutivo o Legislativo), sino también del ámbito gremial y empresarial, así como de la sociedad civil y el sector académico. La generación de valor público de calidad trasciende el mero abordaje “estatalista” de la cuestión. “Los adversarios de la política no tuvieron que lidiar con unos defensores organizados que sostendrían los resultados de la reforma, y probablemente no porque no existieran, pero seguramente porque carecían de capacidad de acción colectiva como para neutralizar la ofensiva y poner a salvo los resultados de la política implementada y hacerla sustentable, más allá de los ajustes que resultaran necesarios” ([Bonifacio, 2020](#)).

Lección 2. Las microdecisiones en los detalles de la implementación son otro aspecto central. La experiencia histórica indica que han existido dos modos igualmente frustrantes de impedir la carrera administrativa, especialmente a nivel de la Alta Dirección Pública. El primero tiene que ver con eludir su aplicación, aludiendo a necesidades de confianza política circunstanciales, lo que termina por desacreditar el sistema y desalentar a las personas a presentarse a concursos. El segundo, la tendencia a implementar “concursos *fake*” que, lejos de ser reales, competitivos y transparentes, constituyen una mera pantalla para consagrar el *statu quo* y la arbitrariedad encubierta del sector político, e incluso un camino para desanimar al resto de la sociedad a involucrarse en tareas de servicio público⁴ (Luxardo, 2022). La importancia de concursos ágiles, que no se demoren en el tiempo por motivos burocráticos y excesivamente reglamentaristas, también es un elemento para considerar. Entre los años 2010 y 2015 se convocó a concurso a 21.500 cargos de planta permanente de la Administración Pública Nacional, correspondiendo el 83,3% al régimen del SINEP, Sin embargo, se culminó con sólo un 15% de los cargos convocados y en el 7% de los procesos finalizados no había sido efectivizada

⁴ “Debe tratar de evitarse la dinámica por la cual los concursos funcionan, sistemática y deliberadamente, como ‘legitimadores’ de los hechos consumados, que acaban confirmando en los cargos concursados a sus ocupantes provisionales (con designaciones o contrataciones transitorias)” (Luxardo, 2022).

su designación, mientras el 49% de los concursos seguía aún en proceso de desarrollo (Fihman, 2020). En aspectos más específicos, cabe indicar la importancia de evitar ponderaciones subjetivas en los procesos de selección: habitualmente los concursos tienen diversas etapas en su desarrollo y, en la medida en que estas no tienen puntajes de ponderación específicos, se les otorgó mayor peso a aquellas que, como las entrevistas, incrementan el factor subjetivo de la evaluación. “El principal defecto se evidenció con la admisión legal por la cual la evaluación técnica podía hacerse juntamente con la entrevista personal” (Salas, 2020).

Lección 3. El llamado a concurso es sólo el primer paso de un cambio de cultura administrativa, que requiere un abordaje integral que contemple todo el ciclo de vida de la Alta Dirección Pública (Cruz Barbosa, 2021). Los procesos de capacitación permanente deben superar el enfoque “ofertista” y adaptarse a las necesidades dinámicas de los directivos y sus funciones innovadoras. Las calificaciones de desempeño deben trascender el enfoque ritualista o el atajo de consagrar aumentos salariales encubiertos, estableciendo criterios objetivos vinculados con los planes de acción y superando el paradigma de la sola antigüedad o la titulación como criterios de promoción en la carrera, como así también la evaluación sobre la base de otros aspectos que suponen precondición del desempeño (puntualidad, asistencia, presentismo o similares) (Salas, 2019; 2020). Las evaluaciones deben tener “consecuencias tangibles”, tanto en términos de estímulos como de continuidad en el régimen de carrera, vinculadas con criterios de productividad y el cumplimiento de los planes de acción. La planificación de las necesidades de funciones directivas es otro elemento clave para evitar demoras en los concursos y agilizar las instancias de alternancia (Salas, 2020).

Lección 4. El órgano rector de todo el sistema debe preservarse de los vaivenes políticos, en el sentido en la que fue pensada la Jefatura de Gabinete de Ministros por la propia Constitución Nacional. Las instancias de capacitación permanente también son claves. A partir de la creación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en 1973, surgieron institutos provinciales similares en Tucumán, Provincia de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy, Misiones, Salta, Río Negro, Catamarca, Chaco y La Pampa (Rizzo, 2023). También resulta indispensable un proceso de acreditación de los integrantes de las juntas de selección de los concursos, equilibrando adecuadamente su composición, invitando a organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos a que participen como veedores de su transparencia (Salas, 2020). El SINEP establecía la conformación de un registro central de selectores acreditados tras un proceso de capacitación y un procedimiento —por sorteo— para su designación en cada comité en particular, cuya implementación efectiva ha sufrido múltiples demoras.

Lección 5. La interacción “aguas arriba” (con el sector político) y “aguas abajo” (con el resto de las posiciones administrativas) constituye un elemento a tener especialmente en cuenta. La condición retributiva diferenciada —imprescindible para atraer talento en los concursos— debe guardar armonía y razonabilidad con el resto del universo administrativo. La relación con el personal de confianza que responde a nombramientos de las autoridades políticas es también un desafío de primera magnitud. “La ‘continuidad en la discontinuidad’ caracteriza ciclos incompletos de iniciativas, con una Alta Dirección Pública ‘golondrina’ cubierta de modo discrecional y político, atendiendo a un alineamiento por ‘competencias políticas’ antes que por ‘competencias profesionales’ y desaprovechando el potencial ‘efecto derrame’ que una consolidación de la Alta Dirección Pública profesional podría tener como habilitadora de innovaciones más profundas en el sector público” (Cruz Barbosa, 2020). En este sentido, resulta clave la inclusión de los organismos descentralizados como universo a abarcar bajo el concepto de Alta Dirección Pública.

Estructuras administrativas invertebradas y opacas

Sector Público Nacional

Para plantear una estrategia de fortalecimiento de la Alta Dirección Pública, es necesario antes que nada atender a la variedad de formulaciones administrativas que posee el Estado nacional. Si de estructuras administrativas se trata, es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 8 de la [Ley 24.156](#) de Administración Financiera, sancionada en 1992, el Sector Público Nacional (SPN) está integrado por:

- **Administración Pública Nacional (APN)**, conformada por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social.
- **Empresas y Sociedades del Estado** que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
- **Entes Públicos** excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.
- **Fondos Fiduciarios** integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

En esta investigación se propone que el criterio para determinar la relevancia de las funciones en el sector público nacional esté condicionado por su alineamiento con misiones estratégicas, más que con múltiples clasificaciones normativas y financieras. Sin embargo, para esta propuesta es necesario repasar el actual estado administrativo y financiero del Estado argentino, que podría conceptualizarse en dos grandes mundos: la Administración Pública Central y Descentralizada.

Administración Pública Central (APD)

El primero es el de la Administración Pública Central (APC), cuya característica principal es que sus órganos no tienen personalidad jurídica propia, sino que actúan en nombre del Estado. Las unidades que conforman la APC pueden categorizarse, a priori, en cinco tipos:

- **Unidades políticas**, compuestas por los Ministerios, las Secretarías y las Subsecretarías.
- **Alta Dirección Pública**, ordenada de manera jerárquica en Direcciones Nacionales o Generales, Direcciones de Primer Nivel Operativo, Direcciones de Segundo Nivel Operativo, Coordinaciones.
- **Sindicatura General de la Nación.**
- **Organismos desconcentrados.**
- **Unidades ejecutoras.**

A su vez, dentro de la APC, se distribuyen competencias a través de la técnica de la desconcentración, que implica la distribución de competencias entre sus órganos, dando lugar a la creación de organismos desconcentrados. Por ejemplo, dentro del universo de la APC encontramos los Ministerios, las Secretarías y las Subsecretarías.

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Administración Pública Descentralizada (APD)

El segundo mundo es el de la Administración Pública Descentralizada (APD), que está compuesta por entes que tienen personalidad jurídica propia (capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones) y se relacionan con el Presidente de la Nación a través del control de tutela⁵. Cassagne (2002) señala que dentro de la APD coexisten formas jurídicas llamadas puras —con un régimen típico de derecho público (por ejemplo, entidades autárquicas)—, con entidades descentralizadas que realizan actividades industriales y comerciales —dotadas de un régimen jurídico mixto de derecho público y privado (por ejemplo, Empresas del Estado tipificadas por la [Ley 13.653](#))—⁶. Así, la “descentralización” es una técnica de organización que no responde a ninguna exigencia jurídica, ni viene impuesta por principios del derecho.

Síntesis de la organización de la Administración Pública Central y Administración Pública Descentralizada, según el Mapa del Estado al 10 de diciembre de 2023

Sector Público Nacional	
Administración Pública Central	Administración Pública Descentralizada
Unidades políticas Ministerios, Secretarías Subsecretarías	Organismos Descentralizados
Alta Dirección Pública Direcciones Nacionales Direcciones de Primer Nivel Operativo Direcciones de Segundo Nivel Operativo Coordinaciones	Entes públicos no estatales
Sindicatura General de la Nación Auditorías	Entes Interestadales
Organismos desconcentrados	Empresas Interestadales
Unidades ejecutoras	Entes Binacionales
	Empresas del Estado
	Sistemas bancarios oficiales
	Sociedades Anónimas con capital estatal mayoritario
	Obras Sociales Estatales
	Universidades
	Fondos Fiduciarios
Sociedades del Estado	

Tabla 1

Nota: Se grafica la información a diciembre de 2023. Al momento de publicación de este documento, hay cambios sensibles en la estructura del Sector Público Nacional.

Fuente: Fundar.

⁵ La tutela del Presidente sobre los APD comprende los siguientes poderes instrumentales: designar los órganos máximos del ente; dar directivas generales; controlar los actos a instancia de parte, e intervenir el ente en casos extremos, es decir, remover los órganos de conducción del ente.

⁶ Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo*, T. I, Buenos Aires, Lexis Nexis, pág. 337.

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Transformación de la Administración Pública Central a partir del 11 de diciembre de 2023

Administración Pública Central	
DESDE el 11 de diciembre de 2024	ANTES del 11 de diciembre de 2024
Presidencia de la Nación	Presidencia de la Nación
Jefatura de Gabinete	Jefatura de Gabinete
	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
Ministerio de Economía	Ministerio de Economía
	Ministerio de Transporte
	Ministerio de Obras Públicas
	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat
Ministerio de Salud	Ministerio de Salud
Ministerio de Seguridad	Ministerio de Seguridad
Ministerio de Defensa	Ministerio de Defensa
Ministerio de Justicia	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Ministerio de la Desregulación y Transformación del Estado	Ministerio de Interior
	Ministerio de Turismo y Deportes
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Capital Humano	Ministerio de Desarrollo Social
	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
	Ministerio de Educación
	Ministerio de Cultura
	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad

Tabla 2

Nota: esta tabla refleja la estructura del gobierno desde el 11 de diciembre de 2024 al momento de publicación del documento.

Fuente: Fundar.

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Jungla jurídica

En este segundo mundo reside una “jungla jurídica” con efectos directos de opacidad sobre la estructura del Estado. Siguiendo la categorización que establece [Mapa del Estado](#) sobre el tipo de administración, pueden observarse 12 variaciones distintas de organismos identificados dentro de la APD y categorizadas por Mapa del Estado:

- **Organismos Descentralizados**, como la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) o la Agencia Federal de Inteligencia (AFI).
- **Entes públicos no estatales**, como el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) o el Instituto Nacional de la Promoción Turística (INPROTUR).
- **Entes Interestadales**, como la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires o la Corporación Interestadual Pulmarí.
- **Empresas Interestadales**, como Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD).
- **Entes Binacionales**, como la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande o la Entidad Binacional Yacyretá.
- **Empresas del Estado**, como la Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA).
- **Sistemas bancarios oficiales**, como el Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE) y el Banco de la Nación Argentina.
- **Sociedades Anónimas con capital estatal mayoritario**, como Aerolíneas Argentinas S.A. y Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AySA).
- **Obras Sociales Estatales**, como el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (IOSFA).
- **Universidades**, como el Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo”.
- **Fondos Fiduciarios**, como el Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT).
- **Sociedades del Estado**, como Ferrocarriles Argentinos.

Jungla escalafonaria

A su vez, desde la perspectiva del régimen de empleo público, existen 8 marcos legales⁷ y 184 sistemas escalafonarios⁸ en la Administración Central y Descentralizada (Cagnoli, 2020). Categorizar de manera holística el empleo público no es una tarea sencilla. Esto se debe no sólo a la compleja configuración de la Administración Pública y a la gran dispersión de datos y normativas, sino también a la “jungla escalafonaria”: la multiplicidad de escalafones existentes en la APC y APD (Cagnoli, 2020).

⁷ Los 8 marcos legales son: 1) Convención Colectiva de Trabajo General - [Ley de Contratos de Trabajo](#); 2) Convención Colectiva de Trabajo General - [Ley Marco de Empleo Público](#); 3) Convención Colectiva de Trabajo General - Otros; 4) Estatuto Docente; 5) Ley de Contratos de Trabajo - No Convención Colectiva de Trabajo General; 6) Otras leyes y convenios; 7) Otros Regímenes - No Convención Colectiva de Trabajo General, y 8) Sector Público Nacional No Financiero - No Convención Colectiva de Trabajo General.

⁸ El escalafón o convenio es la clasificación laboral interna que se le asigna a las personas que ocupan puestos de trabajo en la APN. Cada escalafón establece las funciones jerárquicas, administrativas u operativas que le competen a cada empleado público. Existen al menos 5 tipos de contrataciones y más de 16 vías de acceso a un puesto de trabajo de la APN.

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Jungla escalafonaria. Clasificación de los 8 marcos legales y 184 tipos de escalafones regulados del empleo público

Tabla 3

Marco normativo del empleo público		Cantidad de escalafones
1	Convención Colectiva de Trabajo General - Ley de Contratos de Trabajo	14
2	Convención Colectiva de Trabajo General - Ley Marco de Empleo Público	22
3	Convención Colectiva de Trabajo General - Otros	6
4	Sector Público Nacional No Financiero - No Convención Colectiva de Trabajo General	3
5	Otros Regímenes - No Convención Colectiva de Trabajo General	21
6	Otras leyes y convenios	45
7	Ley de Contratos de Trabajo - No Convención Colectiva de Trabajo General	65
8	Estatuto Docente	8
		184

Fuente: Fundar.

Cobertura de los escalafones

Según el último informe estadístico de la [Base Integrada de Empleo Público \(BIEP\)](#), con datos hasta el año 2022 inclusive, el SINEP no cubre más del 14% de los puestos de trabajo generados en el período 2020-2022. En el caso de la Administración Central, existen 40 escalafones que explican la base del empleo público. Si bien el SINEP explica el 13% de los puestos de la APC, existen otros escalafones con igual o mayor nivel de cobertura en el total de puestos generados. En particular, el escalafón del Personal Militar de las Fuerzas Armadas explica el 29% de los puestos de trabajo generados entre los años 2020 y 2022; el de la Policía Federal Argentina, el 10%; el del Poder Judicial de la Nación, el 9%; el de Prefectura Naval Argentina, el 7%. En el caso de la Administración Descentralizada, los números de escalafones ascienden a más de 80: el más relevante es el SINEP, que explica el 14% de los puestos de trabajo generados, seguido por los escalafones de Correo Argentino (9%), Unión Ferroviaria (9%) y AFIP-DGI (9%); y los convencionados de ANSES (7%), CONICET (7%) y PAMI (7%).

SEN: un caso promisorio

A pesar de que la proliferación de los distintos escalafones ocasiona altos niveles de heterogeneidad y opacidad dentro del Estado, es necesario destacar que existen ciertas áreas cuyo marco laboral promueve definitivamente la profesionalización y la jerarquización del personal civil. Este es el caso del Servicio Exterior de la Nación (SEN), donde el proceso de ingreso y ascenso en las posiciones es determinado según orden de mérito por medio de evaluaciones y el nivel de formación universitaria, siempre bajo el análisis y la aprobación de una Junta Calificadora (Dalbosco, 2014). El Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) también establece un sistema de ingreso por concurso. Sin embargo, a enero de 2020, el 91% de los funcionarios ejecutivos no habían atravesado esa instancia para desempeñar su cargo (INAP, 2020). La principal diferencia entre estos casos consiste en que en

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

el SEN no hay ninguna “brecha de implementación”⁹ ([Bonifacio, 2020](#)) entre lo que estipula el escalafón en la Ley y lo que sucede en la práctica. En este sentido, cobra relevancia no sólo homogeneizar los distintos escalafones, sino también entender cuáles son los factores que promueven una cultura organizacional en donde se apliquen efectivamente los marcos laborales.

De las junglas a la descoordinación y la opacidad

Ambas “junglas” impactan de manera directa sobre las capacidades y herramientas con las que cuenta una administración gubernamental para implementar sus misiones esenciales. Sea de manera heredada e involuntaria o adrede, cada una de las administraciones de las últimas décadas ha tenido que lidiar con ambas junglas y con sus consecuencias: la descoordinación y la opacidad de la función pública.

Descoordinación

La primera consecuencia visible de la proliferación de estructuras organizacionales y jurídicas es la descoordinación del Estado. El recelo inherente de los organismos estatales al intercambio y la difusión de la información, sumado a la multiplicidad de estructuras, termina derivando, naturalmente, en silos administrativos incomunicados, funciones y tareas superpuestas, y políticas públicas incoherentes y hasta antagónicas. Estas características propias de la administración se ven agravadas, además, cuando no hay una directriz política uniforme desde el Centro de Gobierno (CdG)¹⁰ de cada administración.

Opacidad

La autonomía que brinda la descentralización a los organismos, además de generar una descoordinación general en el diseño y la implementación de políticas públicas, facilita la opacidad de prácticas. El ejemplo más patente es el de los Fondos Fiduciarios (FF) del Estado, que por la magnitud de los recursos económicos y los gastos que poseen, tienen un rol significativo en la intervención económica estatal. Los fondos fiduciarios son un instrumento que promueve una finalidad particular (a cargo del fiduciante), a ser llevada a cabo por el que esté en mejores condiciones para hacerlo (fiduciario). Ocupan un rol relevante en el presupuesto del Sector Público Nacional no Financiero y funcionan como un mecanismo que garantiza el financiamiento de ciertas políticas públicas específicas. Sin embargo, como los FF no responden a las normas y procedimientos tradicionales del presupuesto público, el proceso de financiación de las políticas va en detrimento de la unicidad y transparencia del manejo de los recursos públicos, con un impacto directo en la rendición de cuentas de las finanzas públicas. No existen normas de derecho público que regulen los criterios y contextos que pueden dar lugar a la creación de un fideicomiso o fondo fiduciario público, ni procedimientos para la selección de los fiduciarios intervinientes, para el control de gestión, ni para la realización de auditorías. A su vez, esta falta de normativa permite que el Estado constituya fideicomisos sin que pueda justificarse en muchos casos la conveniencia de utilizar esa figura por sobre otras alternativas existentes. Si bien la [Ley 24.156](#) de la Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece que sus disposiciones se aplican a los fondos fiduciarios públicos (de interés público), lo cierto es que en general no se encuentra prevista la obligación de que los estados contables del fideicomiso sean auditados externamente, ni de publicarlos en forma periódica.

⁹ Distancia entre la reglamentación del programa y la implementación efectiva del mismo.

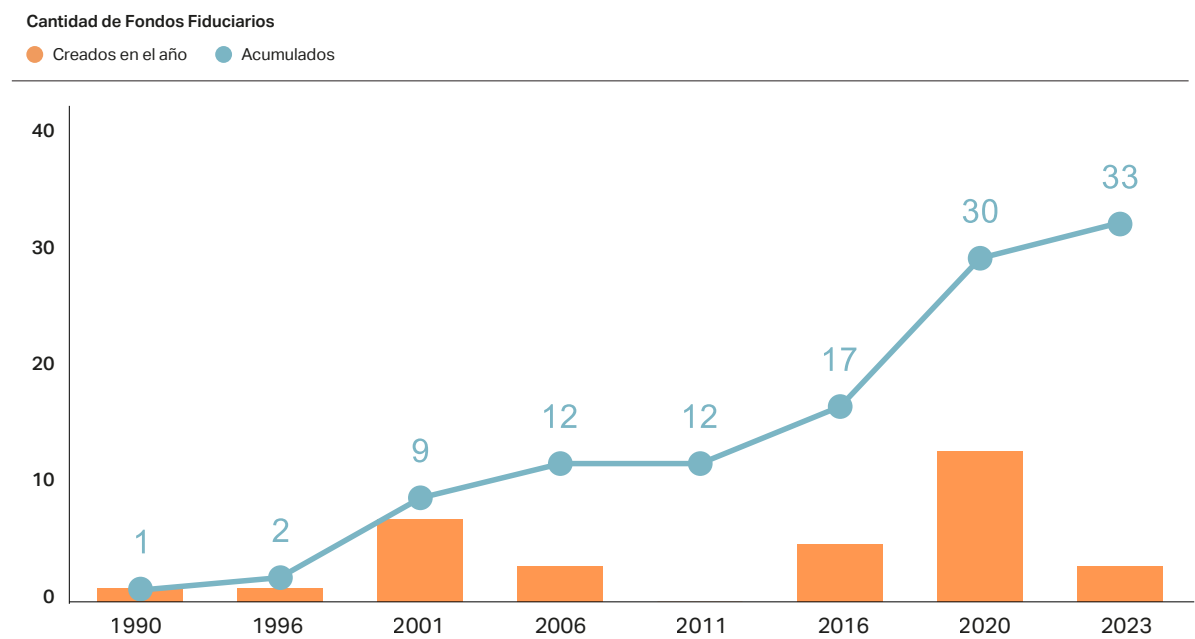
¹⁰ Los CdG, implementados por expresiones políticas de diverso origen ideológico y geográfico, por ejemplo, en Brasil, Chile, Estados Unidos o Reino Unido, son unidades localizadas en el seno de poder administrativo que tienen la función de coordinar y direccionar las acciones del Poder Ejecutivo en pos de las prioridades y los objetivos planteados en una gestión. La literatura en administración pública revela que la implementación de CdG tiene numerosas ventajas para la difusión de conocimiento intra-gubernamental, la sostenibilidad de las transformaciones y, a fin de cuentas, para otorgar una mayor capacidad al Jefe de Gobierno de orientar y dirigir estratégicamente las políticas públicas de su administración, motivo por el cual los CdG son recomendados como estructura organizacional por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (Alessandro *et al.*, 2013; [Santiso et al., 2013](#); Alessandro *et al.*, 2014, OCDE, 2018; World Bank, 2022; Mosqueira *et al.*, 2023).

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

En la actualidad, la Administración Pública Descentralizada está compuesta por 33 fondos fiduciarios, de acuerdo con el presupuesto de 2023¹¹. Entre estos fondos, 16 (el 44%) han sido creados en los últimos siete años.

Evolución de la cantidad de Fondos Fiduciarios creados por año y acumulados (1990-2023)

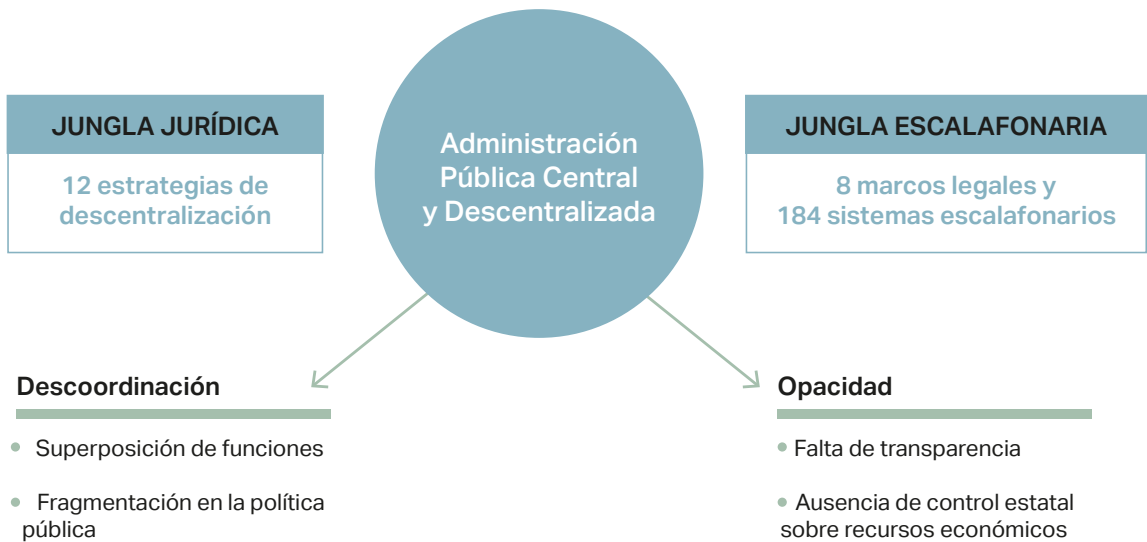
Gráfico 1



Fuente: Fundar, con base en Ministerio de Economía (2023) y Oficina de Presupuesto del Congreso (2023).

Síntesis de las estructuras administrativas del Estado Nacional y sus principales desafíos

Esquema 2



Fuente: Fundar.

11 En [Tabla A1 del Anexo](#) incluimos un listado completo de los 33 fondos fiduciarios existentes en 2023 y sus presupuestos expresados en relación a su % sobre el total, en el año que fueron creados.

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Alta Dirección Pública

La Alta Dirección Pública (ADP)¹² hace referencia al conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales. La [Carta Iberoamericana de la Función Pública](#) (CLAD, 2003) define a la ADP como “aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria”. Es decir, según la CIFP, la función de los altos directivos públicos es conducir, bajo la dirección estratégica y el control del nivel político, las estructuras y los procesos por los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. En palabras de Zuvanic y Diéguez (2016), la Alta Dirección Pública es el conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan como “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia.

Modelos de Alta Dirección Pública

Para contextualizar las diferentes formas organizativas de la ADP, a continuación, se categorizan cuatro tipos de modelos de ADP, basados en la literatura de la administración pública (burocrático o de carrera; gerencialista o de posiciones; híbridos, y de sistema político) y cuál es el tratamiento que se le asigna a las ADP en distintos países de América Latina y ciertos países seleccionados como Nueva Zelanda, Francia, y España.

Síntesis de las características principales de los modelos de Alta Dirección Pública

Modelo	Características generales	País
Burocrático o de carrera	- Acceso mediante concursos públicos - Ascenso basado en experiencia y méritos - Valorización de la profesionalización y la estabilidad	Francia
Gerencialista o de posiciones	- Amplia gama de candidatos para funciones directivas - Promoción de competencia y renovación cultural	Nueva Zelanda
		Chile
		Perú
Híbrido	- Combinación de elementos de sistemas burocráticos y gerencialistas - Surgidos para mejorar sistemas de empleo público	Brasil
		España
Sistema político	- Sistema “abierto” de nombramientos directivos - Nombramiento basado en confianza política - No mide capacidades ni competencias profesionales	Colombia

Tabla 4

Fuente: Fundar.

¹² El [Decreto 191/2023](#) la define como la Función Directiva del Régimen de Dirección Pública, es decir, “el puesto de conducción que comporta la titularidad de una unidad organizativa de nivel superior a departamento, prevista en la estructura de las jurisdicciones y entidades, la que determina el nivel de la función, con responsabilidades propias, acciones específicas y competencias particulares, que de manera integrada determinan su complejidad y permiten la asignación del rango”.

Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Desglose de las características particulares de los modelos de Alta Dirección Pública en países seleccionados de América Latina y Europa

Modelo	País	Características particulares				
		Concepto	Mecanismo de ingreso	Legislación	Duración	Nombramiento
Burocrático o de carrera	Francia	Posiciones de alto nivel en el servicio civil del gobierno francés	Basado en un sistema riguroso y meritocrático, caracterizado principalmente por el acceso a través de "grandes écoles" (instituciones de educación superior de prestigio) y concursos públicos	Ley 3/15, Ley 5/15, Ley 40/15, Ley 828/19 y complementarias	Contratos privados que permitan atraer a personal externo que pueda aportar recursos y experiencia a la función pública	Consejo de Ministros
Gerencialista o de posiciones	Nueva Zelanda	Director ejecutivo, al cual se lo identifica como el líder principal y la figura administrativa clave de un departamento o agencia departamental. Este rol implica una responsabilidad directa ante el Ministro correspondiente. El Director Ejecutivo es crucial para la conducción y gestión eficaz de la entidad a la que está asignado.	Sistema de posiciones abierto con procesos competitivos	Ley del Sector Estatal (The State Sector Act, 1988) y modificaciones posteriores, 2013	Cargos de cinco años, renovables por tres años más	Nombrado por el Comisionado
	Chile	Sistema implementado para mejorar la gestión del sector público, asegurando que los cargos directivos sean ocupados por personas altamente calificadas	Ingreso mediante concurso por mérito	Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral (LNTL, 2003)	Cargos de tres años renovables hasta por dos períodos adicionales	Elegido por el Presidente o Jefe Superior del Servicio
	Perú	Sistema de personal de posiciones gerenciales no políticas del más alto nivel	Ingreso mediante concurso por méritos	Decreto Legislativo 1024 (2008), Ley 30.057 de Servicio Civil (2013)	Asignación por tres años renovables, sujeta a convenio de desempeño y dedicación exclusiva	Establecido periódicamente por la Autoridad máxima

Tabla 5

Tabla 5



Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Tabla 5

Híbrido	Brasil	DAS (Direcciones de Asignación de Puestos de Confianza) en la Administración Pública Federal	Sistema de concurso público (excepto DAS), con estabilidad en el empleo. Además de las DAS, de libre nombramiento y remoción	Constitución (1988), Ley 8112 (1990), Ley 13.346 (2016), Decreto 9739 (2019).	No está determinado	Concurso estable. DAS de libre nombramiento y remoción por las autoridades competentes
	España	Funciones específicas según la Ley en la Administración General del Estado.	Combina criterios profesionales y políticos. Los altos cargos como Subsecretarios y Directores Generales generalmente requieren ser funcionarios de nivel A1. Aunque en algunos nombramientos, como ser Secretarios de Estado o Secretarios Generales, la confianza política es clave	Ley 3/2015, Ley 40/2015, TREBEP (Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público)	Variable según el cargo y circunstancias	Presidente o Consejo de Ministros
Sistema político	Colombia	Cargos de gerencia pública en la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial	Cargos de libre nombramiento y remoción basados en competencia profesional	Ley 909 de 2004	No está determinado	Autoridad nominadora

Fuente: Fundar.

Mecanismos de ingreso en Argentina

Sobre un total de 66.057 empleados de la Administración Central en el año 2021, sólo el 31% pertenecía a las plantas permanente y transitoria (y había atravesado la instancia de los concursos), enmarcadas bajo el SINEP o el SINAPA, mientras que el 69% trabajaba bajo contratos de locación. Asimismo, es notable que durante el período 2016-2022, de los 4615 cargos a cubrir de planta permanente, 4372 fueron concursados por convocatoria Interna, 243 por convocatoria abierta, y no hubo concursos con convocatoria general (Luxardo, 2022). Es decir, casi el 95% de los concursos no estuvo abierto a la competencia externa a la Administración Pública (Luxardo, 2022). En el gráfico 2 puede observarse que 9 de cada 10 funcionarios ejecutivos a enero de 2020 ingresaron al puesto a través de una designación transitoria o sin haber pasado por un concurso (INAP, 2020).

Gráfico 2

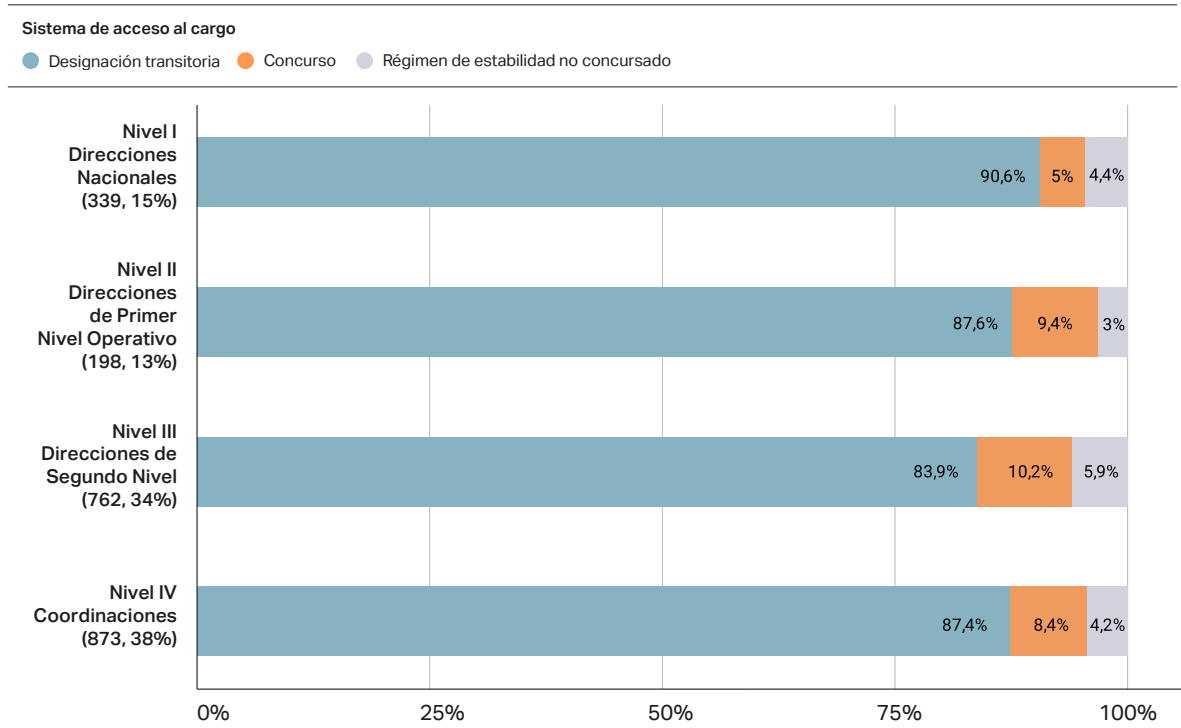
Hacia un Estado orientado por misiones y nodos estratégicos con funciones críticas profesionalizadas



Diagnóstico: de la jungla burocrática a un ecosistema de Alta Dirección Pública inspirado por misiones y nodos estratégicos

Distribución de los cargos de la Alta Dirección Pública, de acuerdo al sistema por el cuál ingresaron, según el nivel de función ejecutiva (cantidad de cargos y % del total)

Gráfico 2



Fuente: Fundar, con base en Instituto Nacional de la Administración Pública (2022).

Ventana de oportunidad

Para mejorar el sistema de acceso a cargos en la Alta Dirección Pública y del personal civil en general existen dos herramientas complementarias, una teórica y otra práctica. En primer lugar, el [Decreto 191/2023](#) abre una ventana de oportunidad para rever puntos esenciales del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), en términos de mecanismos de ingreso y evaluación y desarrollo de la carrera, que permitan una jerarquización de quienes se desempeñan en el Estado. Simultáneamente, la segunda herramienta consiste en la decisión —y la capacidad organizadora— de que el SINEP, con las modificaciones que sean necesarias, sea implementado en cada contrato de empleo público, priorizando inicialmente las funciones de Alta Dirección.

Hacia un Estado orientado por misiones y nodos estratégicos con funciones críticas profesionalizadas

La opacidad, la invertebración y la descoordinación del Estado argentino son evidentes; y el mantenimiento del *statu quo* se configura como un escenario subóptimo para la sociedad. La necesidad de transformar el Estado también parece ser evidente. La respuesta a la pregunta sobre cómo hacerlo, en qué áreas y bajo qué criterios, sin embargo, no es evidente. La presente investigación propone una transformación del Estado por medio de misiones y nodos estratégicos con funciones críticas profesionalizadas.

La pregunta relevante en una transformación por misiones no es si hay más o menos Ministerios y Secretarías, sino en función de qué objetivos se organizará la estructura estatal y cuáles son los puestos críticos para alcanzarlos.

Decidir cuáles son las misiones de un Estado implica que el criterio de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas no esté determinado por estructuras ministeriales, sino por objetivos. En este sentido, la cantidad de puestos a desempeñar en el Estado está determinada en función de las prioridades establecidas: la pregunta relevante en una transformación por misiones no es si hay más o menos Ministerios y Secretarías, sino en función de qué objetivos se organizará la estructura estatal y cuáles son los puestos críticos para alcanzarlos.

Así, el sentido de este estudio es realizar dos grandes aportes teóricos y metodológicos a la discusión sobre la transformación del Estado. En primer lugar, en el marco de la literatura sobre burocracia y gobernanza, esta investigación contribuye con la definición de misiones, nodos estratégicos y dimensiones para el Estado argentino. En segundo lugar, en el marco de la literatura sobre reestructuraciones organizacionales, se propone una matriz para la identificación de funciones críticas en la Administración.

Misiones y nodos estratégicos

Antecedentes

Tres cuerpos de literatura han contribuido a la definición de una gobernanza del Estado orientada por misiones y nodos estratégicos. Tanto la escuela del *New Public Management* (NPM, Nueva Gestión Pública), la literatura sobre "*wicked problems*" (problemas complejos) y políticas orientadas por misiones, así como la literatura sobre redes construida desde la sociología han inspirado la propuesta de transformación del Estado argentino a partir de la identificación de misiones y nodos estratégicos.

La escuela del *New Public Management* (NPM, Nueva Gestión Pública)

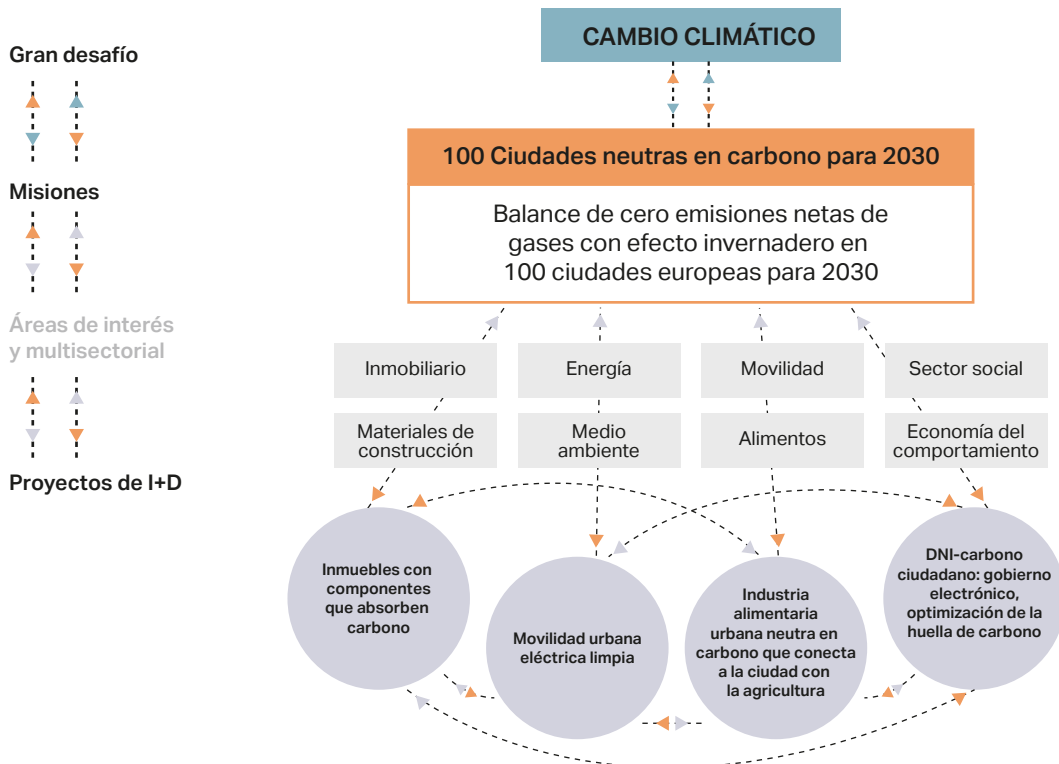
La pregunta acerca de cómo reformar la Administración Pública para la mejora en la eficiencia y la entrega de servicios, abordada de manera pionera por la escuela del NPM durante las décadas de 1980 y 1990, es el puntapié inicial de la propuesta elaborada. Llevada a la práctica principalmente en los países de la OCDE, el NPM buscó alejarse del tradicional modelo de organización jerárquico y weberiano para adoptar mecanismos de interacción entre agentes públicos, regidos por los principios del mercado. Con un claro rasgo descentralizador, la primera ola del NPM introdujo las ideas de gestión propias del sector empresarial en la administración pública, principalmente en lo referente a los servicios como educación y salud (Hood, 1990; Dunleavy y Hood, 1994; [Pollitt y Bouckaert, 2017](#)). Este movimiento inicial dio lugar a otros modelos de gobernanza de la burocracia, tipificados como modelos "colaborativos" o en "redes" (Bouckaert *et al.*, 2010; Howlett y Saguin, 2018). Diferenciándose todos del modelo weberiano, estos modelos terminaron confluyendo en el "post NPM", que tomó las lecciones aprendidas de las primeras reformas propias del NPM e incorporó nuevos principios como la colaboración y una centralización *aggiornada* (Christensen y Laegreid, 2008; Lapuente y Van de Walle, 2020). Independientemente del carácter de las reformas emprendidas, este cuerpo de literatura es de referencia para la actual investigación en tanto buscó entender qué diseño conceptual de organización de la burocracia y la administración del Estado se adapta mejor a la manera en que la sociedad y la economía se modificaron a fines del siglo XX.

La literatura sobre "wicked problems" (problemas complejos) y políticas orientadas por misiones

En la última década, tanto la academia como los formuladores de políticas han observado que la complejización de las economías y las demandas sociales han derivado en nuevas transformaciones en las estructuras gubernamentales. En particular, la aparición de "wicked problems" ("problemas complejos"), como el cambio climático, la migración o la igualdad de género, exige políticas públicas transversales y, por ende, estructuras burocráticas integradas y no sectorizadas, que han sido implementadas en la práctica en organizaciones burocráticas como la Unión Europea y en proyectos de gran escala como Horizon Europe (Mazzucato, 2018; Christensen *et al.*, 2019; Domorenok *et al.*, 2021; Esposito y Terlizzi, 2023). La colaboración y la coordinación entre los distintos actores y sectores gubernamentales, económicos y sociales emergen, así, como los dos principios fundamentales en el tratamiento de los "problemas complejos" (Peters, 2018). Esta bibliografía dialoga profundamente con las recomendaciones elaboradas por los organismos internacionales para la construcción de capacidades estatales de coordinación a través de Centros de Gobierno (OCDE, 2018; World Bank, 2022; Mosqueira *et al.*, 2023), así como la elaboración de guías de marcos lógicos para el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos (Ortegón *et al.*, 2005). Al mismo tiempo, de este cuerpo de pensamiento se desprende el enfoque de política pública orientado por misiones (Mazzucato, 2021). Esta perspectiva plantea que la resolución de conflictos y desafíos de relevancia social desde lo público debe ser formulada a partir de objetivos que sean audaces, inspiradores, medibles y lo suficientemente amplios como para involucrar a distintas disciplinas, sectores, actores y proyectos complementarios para su ejecución. Esta bibliografía es el corazón metodológico de nuestra propuesta, que identifica siete grandes misiones que deberían orientar la estructura burocrática y administrativa del Estado argentino, para luego desagregarlas en nodos estratégicos y dimensiones más operativas.

Ejemplo de una política pública para lograr la neutralidad de carbono en ciudades con un enfoque de misiones de la Comisión Europea

Esquema 3



Fuente: Fundar, con base en Mazzucato (2018).

La literatura sobre sociedad de redes y plataformas

Por último, el tercer cuerpo de literatura que contribuye a la construcción de nuestra propuesta es la lectura de la "sociedad red" de Manuel Castells (1999, 2006). El modelo planteado por el autor propone que la mejor manera de entender las estructuras sociales, de producción o de consumo, en la actualidad signada por la digitalidad, son las redes. Antagonizando con la centralización y la jerarquía, las redes funcionan como un conjunto de nodos interconectados, organizados de manera horizontal y flexible. Este aporte propio de la sociología de comienzos del siglo XXI, asimismo, dialoga profundamente con la reciente literatura de economía política y organizacional sobre el rol del Estado en una sociedad de "capitalismo de plataformas" (Srnicsek, 2018) y sobre cómo la introducción de tecnologías digitales en la sociedad favorece el enfoque "*whole of government*" o "de todo-gobierno" (Oszlak, 2020). En relación con la literatura sobre "*wicked problems*", esta propuesta amplía el espectro de aplicación de estructuras de redes. No son sólo problemas aislados como el cambio climático los que están estructurados de manera transversal, sino que las relaciones sociales y económicas en conjunto están estructuradas a partir de nodos interconectados y dependientes entre sí. Esta última bibliografía, entonces, complementa y potencia al enfoque de misiones: este no debería aplicarse exclusivamente a políticas públicas que aborden "problemas complejos", sino de manera íntegra a toda la estructura del Estado. Teniendo en cuenta asimismo las amplias posibilidades que la transformación tecnológica brinda actualmente para operativizar plataformas más robustas de acción.

Nuestro aporte

Un aporte teórico

La definición de misiones, nodos estratégicos y dimensiones del Estado argentino representa, en primer lugar, un aporte teórico. Las misiones planteadas en el presente estudio aluden a una conjunción de referencias de objetivos nacionales e internacionales consagrados previamente, que pueden servir como síntesis para la elaboración de políticas públicas. La propuesta de grandes misiones que deben guiar al Estado argentino, lejos de tener una lógica partidaria o sectorial, tiene la aspiración de amalgamar todos aquellos puntos que atravesaron niveles de deliberación tan profundos y cuyo apoyo se encuentra tan presente entre distintos grupos políticos, económicos y sociales, que pueden ser considerados como catalizadores de una agenda común de aspiraciones colectivas. A tal efecto, se revisaron plexos normativos de variada procedencia, que constituyen un piso de acuerdos básicos ya presentes en el entramado institucional de Argentina, atravesado por diversas etapas históricas.

Un aporte práctico

Al mismo tiempo, este primer producto aporta un valor práctico, en tanto las misiones y los nodos estratégicos fueron vinculados con 2829 unidades del Estado argentino (se desarrolla detalladamente en el apartado "Pasos metodológicos"). En este sentido, la reorganización de estructuras burocráticas y administrativas ministeriales en función de misiones puede ser de inspiración para formuladores de políticas públicas a nivel internacional, nacional y local. Independientemente de las misiones y los nodos estratégicos propuestos, la experiencia metodológica de asociar cada unidad administrativa a un objetivo puede ser replicada en otras instancias organizacionales. Cabe destacar que, luego del 10 de diciembre de 2023, estas 2829 unidades han sido modificadas y/o reducidas, por lo que el panorama de unidades inicial no se corresponde con el de la actualidad, cuya estructura organizacional y administrativa aún no ha sido aprobada ni publicada al día de la fecha.

La propuesta: 7 misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas

Considerando la literatura sobre gobernanza desarrollada anteriormente y referencias de derechos

y objetivos tanto internacionales como nacionales, se identificaron 7 misiones, 35 nodos estratégicos y 100 dimensiones para la organización del Estado que contribuya al horizonte de un Desarrollo Humano Integral. Mientras que las misiones propuestas constituyen grandes familias temáticas con asuntos de naturaleza transversal, los nodos estratégicos que las componen remiten a metas cuyo avance puede ser operacionalizable y medible en el tiempo, y a su vez son desagregados en dimensiones que confluyen y nutren dichos nodos.

Inspiraciones a nivel internacional

Las cinco referencias de derechos, principios y objetivos debatidos y declarados a nivel internacional que constituyen la fuente normativa para la identificación de las 7 misiones, los 35 nodos estratégicos y las 100 dimensiones, fueron las siguientes:

- La [Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre](#) (DADDH, 1948),
- La [Declaración Universal de los Derechos Humanos](#) (DUDH, 1948),
- El [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (PIDESC, 1966),
- El [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) (PIDCP, 1966)
- Los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS, 2015), aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), compuesta por 193 países.

Inspiraciones a nivel nacional

A nivel nacional, se consideraron tres referencias¹³:

- La [Constitución de la Nación Argentina](#). La principal inspiración normativa fue la Constitución: con la fuerza que le infiere su rol de ley suprema, esta expresa los propósitos y las aspiraciones que guían el funcionamiento del Estado argentino.
- El [Consejo Económico y Social](#). Mencionadas en el Decreto 124/2021 de creación del Consejo Económico y Social (CES) de Argentina, compuesto por 37 consejeros y consejeras representantes de las principales instituciones del entramado empresarial, educativo, sindical y de la sociedad civil del país, las 5 misiones y 25 objetivos que orientaron la agenda de trabajo del CES fueron los principales faros locales para la construcción de misiones, nodos estratégicos y dimensiones.
- El [Plan Argentina Productiva 2030](#). Bajo un esquema de 11 misiones que fueron presentadas ante el Consejo Económico y Social, el Plan funciona como una hoja de ruta de acciones y metas medibles hacia 2030 que buscan transformar el entramado productivo y tecnológico nacional.

A continuación, se detallan cada una de las 7 misiones y los 35 nodos estratégicos propuestos, junto con sus distintas fuentes, nacionales e internacionales, de inspiración. Las 100 dimensiones, asociadas a las misiones y nodos estratégicos, se detallan en el documento ["El Estado Esencial: 7"](#)

¹³ Cabe destacar que el 8 de julio de 2024 la administración de Javier Milei acordó con 18 gobernadores el [Pacto de Mayo](#), un documento con 10 políticas de Estado que impulsarían un nuevo compromiso político en la Argentina. Este documento incluye los siguientes puntos: "1) La inviolabilidad de la propiedad privada; 2) El equilibrio fiscal innegociable; 3) La reducción del gasto público a niveles históricos, en torno al 25% del Producto Bruto Interno; 4) Una educación inicial, primaria y secundaria útil y moderna, con alfabetización plena y sin abandono escolar; 5) Una reforma tributaria que reduzca la presión impositiva, simplifique la vida de los argentinos y promueva el comercio; 6) La rediscusión de la coparticipación federal de impuestos para terminar para siempre con el modelo extorsivo actual que padecen las provincias; 7) El compromiso de las provincias argentinas de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país; 8) Una reforma laboral moderna que promueva el trabajo formal; 9) Una reforma previsional que le dé sostenibilidad al sistema y respete a quienes aportaron; 10) La apertura al comercio internacional, de manera que la Argentina vuelva a ser protagonista del mercado global". A pesar de no haber sido incluido como referencia de nivel nacional debido a que el Pacto fue acordado luego de la elaboración de este documento, gran parte de los puntos abordados se encuentran presentes en las siete misiones y los 35 nodos estratégicos.






Hacia un Estado orientado por misiones y nodos estratégicos con funciones críticas profesionalizadas

[misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas y 1200 funciones críticas”.](#)

Misión 1. Comunidad de los cuidados

La primera misión propuesta busca atender las necesidades más apremiantes de la población en condición de vulnerabilidad y de pobreza extrema. Los siete objetivos que conforman la misión están orientados a garantizar el bienestar y las necesidades esenciales de todas aquellas personas que dependan de otras en algún sentido. Esto implica una dependencia no sólo por motivos de ingresos, sino también por cuestiones etarias (tanto en la primera infancia como en la vejez), por motivos de violencia o por situaciones de emergencia sanitaria o climática. Esta misión sigue los valores de solidaridad e igualdad que históricamente guiaron distintas religiones, movimientos, organizaciones y Estados, bajo el *motus* “primero los últimos”.

Descripción de la Misión 1, los nodos estratégicos y fuentes de inspiración

Misión 1: Comunidad de los cuidados			
Nodos estratégicos			
1. Proteger de manera integral los primeros 1000 días de vida 2. Proteger de manera integral a los adultos mayores 3. Asegurar el acceso a servicios de salud integral de calidad 4. Garantizar la seguridad alimentaria 5. Prevenir y luchar contra la violencia intrafamiliar, por motivos de género e intracomunitaria 6. Mitigar los efectos de las situaciones de emergencia climáticas y sanitarias			
Fuentes de inspiración			
Internacional		Nacional	
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Tratados internacionales	Constitución de la Nación Argentina	Consejo Económico y Social
 <p>1 FIN DE LA POBREZA</p>	<p>DADDH Artículo 7 sobre derechos de mujeres embarazadas y niños</p>	<p>Artículo 14 bis sobre prestaciones de seguridad social</p>	<p>La comunidad del cuidado y seguridad alimentaria. 1. Lucha contra el hambre y la extrema pobreza</p>
 <p>2 HAMBRE CERO</p>	<p>DUDH Artículo 7 sobre el derecho a la vida y la integridad</p>	<p>Artículo 42 sobre derecho a la salud e igualdad en condiciones de trato</p>	<p>La comunidad del cuidado y seguridad alimentaria 2. Formación de precios de alimentos y de productos críticos para la calidad de vida</p>
 <p>3 SALUD Y BIENESTAR</p>	<p>PIDESC Artículo 10 sobre derechos del niño</p> <p>Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores</p>	<p>Artículo 75 inc 23 sobre garantizar la igualdad real de oportunidades</p> <p>Artículo 75 inc 23 sobre la protección del niño y el embarazo</p>	<p>La comunidad del cuidado y seguridad alimentaria 3. Justicia social sanitaria</p>
 <p>5 IGUALDAD DE GÉNERO</p>			<p>Democracia innovadora. 5. Prevención integral de la violencia. Abordaje integral de la violencia de género.</p>
 <p>10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p>			

Esquema 4





Fuente: Fundar.

Misión 2. Desarrollo armónico federal y hábitat

La segunda misión aborda la situación habitacional y de infraestructura en clave individual y regional. A nivel individual, siguiendo el horizonte de inclusión social, esta misión atiende las necesidades esenciales de todo ciudadano en términos de infraestructura: un techo y servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, transporte y conectividad). Al mismo tiempo, la misión también aborda el hábitat desde una perspectiva de equilibrio territorial y ambiental. A nivel regional, esto implica construir un federalismo real a través del desarrollo de las economías regionales, al mismo tiempo que se conserva la biodiversidad de los ecosistemas terrestres y marinos.

Descripción de la Misión 2, los nodos estratégicos y fuentes de inspiración



Esquema 5

Misión 2: Desarrollo armónico federal y hábitat				
Nodos estratégicos				
<p>7. Asegurar el acceso al techo</p> <p>8. Garantizar el acceso a infraestructura social básica</p> <p>9. Implementar un reordenamiento de la tierra, la población y las instituciones públicas con perspectiva de descentralización productiva</p> <p>10. Conservar y restaurar la biodiversidad en ecosistemas terrestres y marinos</p> <p>11. Potenciar las economías regionales a través del turismo, el deporte y la cultura</p>				
Fuentes de inspiración				
Internacional		Nacional		
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Tratados internacionales	Constitución de la Nación Argentina	Consejo Económico y Social	Plan Argentina Productiva 2030
   	<p>DADDH Artículo 13 sobre participación en la cultura, las artes y la ciencia</p> <p>PIDESC Artículo 11 sobre el derecho a una vivienda adecuada</p> <p>PIDESC Artículo 15 sobre el derecho a participar de la vida cultural</p>	<p>Artículo 41 sobre el derecho a un ambiente sano</p> <p>Artículo 75 inc. 19 sobre protección del patrimonio artístico y espacios culturales</p> <p>Artículo 75 inc. 19 sobre el desarrollo armónico de las provincias y las regiones</p> <p>Artículo 14 bis sobre acceso a una vivienda digna</p>	<p>La comunidad del cuidado y seguridad alimentaria 5. Deporte y cultura como ámbitos integradores en la pospandemia</p> <p>Ecología integral y desarrollo sustentable. 1. Desarrollo verde y azul. Recursos naturales y cambio climático: agua, pesca y bosques</p> <p>Ecología integral y desarrollo sustentable. 2. Tierra, Techo y Trabajo: reordenamiento territorial y poblacional</p>	<p>11. Potenciar la actividad turística para el desarrollo territorial sustentable a partir de la gran biodiversidad local</p>

Misión 3. Educación y trabajo para una vida digna

La tercera misión aborda la construcción de saberes y competencias necesarios para un desarrollo laboral digno en el marco de la actual revolución tecnológico-productiva. Desde el punto de vista de la formación, la misión plantea en primer lugar ciertas condiciones educativas básicas que el Estado debe garantizar: incorporar a todas aquellas personas que hayan salido del circuito educativo a sus instancias obligatorias, promover la formación continua y asegurar que los contenidos recibidos por los niños, niñas y adolescentes sean de excelente calidad. Al mismo tiempo, se plantean ciertos objetivos prospectivos en el marco de las transformaciones tecnológicas en curso, abordando la necesidad de modernizar la capacitación docente y de incrementar las profesiones en las disciplinas CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemática). Desde el punto de vista del trabajo, se propone la multiplicación de trabajos formales, calificados y de calidad para la dignificación de la vida.

Descripción de la Misión 3, los nodos estratégicos y fuentes de inspiración


Misión 3: Educación y trabajo para una vida digna				
Nodos estratégicos				
12. Integrar a las personas a un proceso de aprendizaje continuo en todas las instancias educativas 13. Garantizar una base sólida de comprensión matemática y lecto-escritura en los niveles primarios y secundarios de educación 14. Multiplicar los trabajos formales y de calidad 15. Modernizar el sistema de capacitación docente en clave 4.0. 16. Incrementar la formación en profesiones estratégicas y en las disciplinas CTIM				
Fuentes de inspiración				
Internacional		Nacional		
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Tratados internacionales	Constitución de la Nación Argentina	Consejo Económico y Social	Plan Argentina Productiva 2030
 4 EDUCACIÓN DE CALIDAD	DADDH Artículo 12 sobre el derecho a la educación	Artículo 14 sobre el derecho a trabajar, enseñar y aprender	La comunidad del cuidado y seguridad alimentaria 1. Transformación de planes asistenciales en empleos	9. Modernizar y crear empleos de calidad en los sectores industriales tradicionales
 8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	DADDH Artículo 14 sobre el derecho al trabajo DUDH Artículo 23 sobre el derecho al trabajo DUDH Artículo 26 sobre el derecho a la educación PIDESC Artículos 6 y 7 sobre el derecho a trabajar PIDESC Artículos 13 y 14 sobre el derecho a la educación	Artículo 14 bis sobre los derechos del trabajador Artículo 75 inc. 19 sobre la promoción de la generación de empleo y la formación profesional Artículo 75 inc. 19 sobre los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal	Educación y trabajo del futuro. 1. Formación en profesiones estratégicas Educación y trabajo del futuro. 2. Promoción de habilidades tecnológicas Educación y trabajo del futuro. 3. Herramientas digitales para la enseñanza y el aprendizaje en todos los niveles	10. Potenciar encadenamientos productivos a partir del sector primario para generar más trabajo y más desarrollo

Esquema 6

Misión 4. Progreso económico con justicia social

La cuarta misión, cuyo nombre se basa literalmente en lo que indica el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, se centra en los elementos críticos de las finanzas públicas en pos del desenvolvimiento sano, responsable e inclusivo de la economía nacional. En primer lugar, se formulan objetivos vinculados a la macroeconomía y la relación comercial, de inversión y crediticia del Estado con el exterior. En este sentido, se plantean horizontes vinculados a la potenciación de las exportaciones y la inversión extranjera directa en el país y a la administración responsable de las importaciones y el crédito externo, con el fin último de resolver lo que puede ser considerado uno de los problemas estructurales históricos de la macroeconomía argentina: los desajustes cíclicos de la balanza comercial y su impacto en el valor de la moneda. En simultáneo, e igualmente relevantes, se incluyen objetivos enfocados en mejorar las capacidades estatales en materia económica, vinculados a mejorar la equidad, la eficiencia y la transparencia del sistema impositivo y aduanero nacional, así como de la estructura de transferencias, inversiones, subsidios y costos de servicios públicos.

Descripción de la Misión 4, los nodos estratégicos y fuentes de inspiración

Misión 4: Progreso económico con justicia social			
Nodos estratégicos			
17. Fomentar el comercio multidimensional a través del incremento de las exportaciones y la administración de importaciones para la producción nacional			
18. Canalizar responsablemente el crédito externo para el despliegue productivo			
19. Fortalecer las inversiones y el mercado local de capitales			
20. Incrementar la equidad y el control en el sistema impositivo y aduanero			
21. Universalizar el acceso de la población al sistema financiero			
22. Transparentar y eficientizar la estructura de transferencias, inversiones, compras, subsidios y costos de servicios públicos para la promoción de la competencia			
Fuentes de inspiración			
Internacional	Nacional		
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Constitución de la Nación Argentina	Consejo Económico y Social	Plan Argentina Productiva 2030
 <p>8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p>	<p>Artículos 9, 10, 11, 12 y 26 sobre aduanas y comercio</p> <p>Artículo 16 sobre la igualdad como base del impuesto y de las cargas públicas</p> <p>Artículo 36 sobre enriquecimiento ilícito del Estado y ética pública</p> <p>Artículo 42 sobre la Defensa de la Competencia</p> <p>Artículo 75 inc. 1, 2 y 3 sobre aduanas y el sistema fiscal federal</p> <p>Artículo 75 inc. 4 y 7 sobre toma de crédito</p> <p>Artículo 75 inc. 19 sobre la obligación del Congreso de "proveer lo conducente al progreso económico con justicia social"</p>	<p>La Comunidad del cuidado y seguridad alimentaria 2. Transparencia de compras estatales y vinculación productiva con el universo cooperativo y de la economía popular</p> <p>Productividad con cohesión social. 1. Armonización y transparencia tributaria para la equidad. Mejoras en áreas críticas y de alto impacto en la administración y el control impositivo</p> <p>Productividad con cohesión social. 2. Sistema Nacional de Defensa de la Competencia</p> <p>Productividad con cohesión social. 3. Acceso al crédito, promoción y facilitación de inversiones y mercado local de capitales para el desarrollo</p>	<p>1. Duplicar las exportaciones para volver macroeconómicamente sostenibles las mejoras sociales y económicas</p>

Esquema 7

Hacia un Estado orientado por misiones y nodos estratégicos con funciones críticas profesionalizadas

Misión 5. Productividad innovadora y verde

La quinta misión aborda los desafíos vinculados a la transformación tecnológica y ambiental que está atravesando el sistema productivo a nivel global, atendiendo tanto a la inclusividad del mercado interno como a los objetivos de inserción competitiva externa. Los objetivos contenidos refieren al fomento de la creación y el desarrollo de nuevas empresas, a la adopción de nuevas tecnologías, la descarbonización y la aplicación de la lógica de economía circular en los procesos productivos, así como al incremento de la producción de energías más limpias y verdes.

Descripción de la Misión 5, los nodos estratégicos y fuentes de inspiración

Misión 5: Productividad económica innovadora y verde			
Nodos estratégicos			
23. Profundizar la adopción de nuevas tecnologías para agregar valor ambiental y productivo en sectores productivos estratégicos 24. Fomentar el emprendedorismo, la creación y el crecimiento de pequeñas y medianas empresas 25. Combatir el cambio climático a través del fomento de la economía circular y la generación de energías más limpias y renovables 26. Modernizar y descarbonizar la infraestructura física y digital (movilidad, logística y redes de comunicación)			
Fuentes de inspiración			
Internacional	Nacional		
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Constitución de la Nación Argentina	Consejo Económico y Social	Plan Argentina Productiva 2030
 <p>7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p>	<p>Artículo 75 inc. 18 y 19 sobre la obligación del Congreso de "proveer lo conducente (...) a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento", a "la construcción de ferrocarriles y canales navegables" y a "la introducción y establecimiento de nuevas industrias"</p> <p>Artículo 41 sobre el derecho a un ambiente sano</p>	<p>Productividad con cohesión social 2. Nuevas formas de organización empresarial y relaciones laborales frente al cambio tecnológico. Parques industriales y polos tecnológicos</p> <p>Productividad con cohesión social 3. Plan de apalancamiento exportador agroindustrial y de servicios de conocimiento</p> <p>Ecología integral y desarrollo sustentable 3. Transición energética justa y renovable: eólica, solar e hidrógeno</p> <p>Ecología integral y desarrollo sustentable 4. Conectividad física y digital 4G y 5G, Internet para la inclusión, hidrovía, trenes, puertos y movilidad sustentable</p> <p>Ecología integral y desarrollo sustentable 3. 5. Economía circular, biotecnología, inteligencia artificial, nanotecnología y <i>blockchain</i></p>	<p>2. Desarrollar la economía verde para una transición ambiental justa</p> <p>3. Producir más bienes y servicios ligados a la salud para garantizar la seguridad sanitaria</p> <p>4. Impulsar la movilidad del futuro con productos y tecnologías nacionales</p> <p>6. Adaptar la producción de alimentos a los desafíos del siglo XXI</p> <p>7. Profundizar el avance de la digitalización escalando la estructura productiva y empresarial nacional</p> <p>8. Desarrollar el potencial minero argentino con un estricto cuidado del ambiente</p>
 <p>9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA</p>			
 <p>11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</p>			
 <p>12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES</p>			

Esquema 8



Fuente: Fundar.

Hacia un Estado orientado por misiones y nodos estratégicos con funciones críticas profesionalizadas

Misión 6. Integración global y soberana

La sexta misión aborda los aspectos fundamentales de las relaciones exteriores del país para que estas sean potenciadas en resguardo de la seguridad y los bienes públicos nacionales. Esta misión contiene objetivos vinculados a la defensa de la soberanía nacional, como el control efectivo del territorio y las fronteras nacionales, la construcción de capacidades estatales en tecnología de punta, la lucha contra el crimen organizado y, de manera simultánea y complementaria, objetivos vinculados a una mayor integración regional e internacional a través de la construcción de una diplomacia robusta y la defensa de los derechos humanos.

Descripción de la Misión 6, los nodos estratégicos y fuentes de inspiración

Misión 6: Integración global y soberana				
Nodos estratégicos				
27. Construir capacidades estatales en materia de ciberdefensa, bioseguridad y tecnología de punta 28. Asegurar la paz interna a través del combate del crimen organizado local y global 29. Abogar por la defensa de los derechos humanos nacional e internacionalmente 30. Consolidar una diplomacia robusta para una mayor vinculación regional e internacional 31. Garantizar el control eficiente y soberano de las fronteras y el territorio nacional				
Fuentes de inspiración				
Internacional		Nacional		
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Tratados internacionales	Constitución de la Nación Argentina	Consejo Económico y Social	Plan Argentina Productiva 2030
 16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	DADDH DUDH CADH	Artículo 18 sobre debido proceso Artículo 23 sobre ataque exterior Artículo 27 sobre relaciones de paz y comercio Artículo 75 inc. 16 y 17 sobre fronteras Artículo 75 inc. 22 sobre tratados internacionales Artículo 75 inc. 25 sobre declaración de guerra o de paz Artículo 99 sobre atribuciones del Presidente respecto a las Fuerzas Armadas, ataques exteriores e intervenciones federales	Democracia Innovadora: 5. Derechos humanos, justicia y seguridad: Policía Judicial, trazabilidad y digitalización de la justicia. Ciberdefensa y ciberseguridad como nuevos desafíos geopolíticos estratégicos	2. Robustecer la Defensa y la Seguridad a partir de desarrollos nacionales de alta tecnología
 17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS	Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio PIDCP Artículos 7 y 8 sobre torturas, penas o tratos crueles			


Esquema 9

Fuente: Fundar.

Misión 7. Democracia integradora y Estado cooperante

Aborda las áreas basales de la Administración, tanto en su interior como en la provisión de servicios institucionales básicos, con un criterio que fomenta la apertura y la integralidad. Involucra propósitos vinculados al gobierno abierto, el fomento de la participación ciudadana y la mejora en tiempo y calidad del acceso a una Justicia equitativa e imparcial. Plantea la necesidad de asegurar un enfoque ambiental y de género y diversidades en todas las políticas públicas, así como la construcción de un Centro de Gobierno (CdG) dinamizador de toda la gestión estatal en dimensiones básicas y transversales de cualquier sana administración: legales, presupuestarias, compras, profesionalización y contrataciones, tecnologías, datos y evaluación. Este último elemento, al mismo tiempo que es uno de los 35 objetivos, constituye un pilar fundamental de la propuesta de estructura de la Administración Pública.

Descripción de la Misión 7, los nodos estratégicos y fuentes de inspiración

Misión 7: Democracia integradora y Estado cooperante			
Nodos estratégicos			
32. Promover el gobierno abierto en ámbitos deliberativos, decisorios y de control de políticas públicas 33. Consolidar un Centro de Gobierno capaz de coordinar, dinamizar, profesionalizar, evaluar y modernizar la administración pública y la toma de decisiones 34. Garantizar el acceso equitativo e imparcial al servicio de Justicia 35. Asegurar la transversalidad del enfoque ambiental, de género y de diversidades en las políticas públicas			
Fuentes de inspiración			
Internacional		Nacional	
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Tratados internacionales	Constitución de la Nación Argentina	Consejo Económico y Social
 <p>16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS</p>	<p>DADDH Artículo 2 de igualdad ante la ley</p> <p>DUDH Artículo 7 de igualdad ante la ley</p> <p>CADH Artículo 8 de garantías judiciales</p> <p>CADH Artículo 23 de derechos políticos</p> <p>PIDCP Artículo 14 de igualdad ante la ley</p>	<p>Artículo 18 sobre debido proceso</p> <p>Artículo 43 sobre la acción de amparo, datos personales y hábeas corpus</p> <p>Artículo 38 sobre partidos políticos</p> <p>Artículo 39 sobre iniciativa ciudadana para la presentación de proyectos de ley</p> <p>Artículo 40 sobre consulta popular</p> <p>Artículo 43 sobre datos personales</p> <p>Artículo 99 sobre las atribuciones del Presidente</p> <p>Artículo 100 sobre las atribuciones de la Jefatura de Gabinete</p>	<p>Democracia innovadora: 1. Profesionalización estatal para la transformación social. Nuevas Escuelas frente a la revolución tecnológica exponencial: Judicial, de Gobierno y Diplomática</p> <p>Democracia innovadora: 2. Políticas de género: abordaje transversal y federal</p> <p>Democracia innovadora: 4. Cocreación para nuevas formas de participación democrática</p> <p>Democracia innovadora: 4. Agencia de Evaluación de Políticas Públicas. Observatorio de Transparencia en la Obra Pública</p>

Esquema 10

Identificación de funciones críticas

Antecedentes

Entre los antecedentes sobre la identificación de cargos críticos en estructuras burocráticas se destacan dos visiones distintas. Por un lado, aquellas vinculadas a los criterios que cada gobierno utiliza para la demarcación entre escalafones o rangos burocráticos (esto es, las variables que determinan por qué un puesto es más jerárquico que otro); por el otro, experiencias más recientes de matrices metodológicas diseñadas para procesos de reestructuración organizacional. En el caso de las primeras, se hace manifiesto que, si bien hay una amplia literatura y modelos de gobernanza sobre los principios que deberían guiar a las personas que desempeñen estos cargos críticos y cómo se debería acceder a ellos, existe menos masa crítica referida a la definición misma de los cargos críticos. Por ejemplo, un reciente estudio sobre el servicio civil brasileño identifica que “el fragmentado y rígido sistema de carreras de Brasil hace que sea difícil identificar quiénes son los líderes públicos en su Administración Federal” (Gerson, 2020). Asimismo, los criterios que determinan las diferencias entre la jerarquía de posiciones en términos normativos suelen ser formulados de manera amplia y ambigua, dificultando su operacionalización. En el caso de las segundas, si bien ofrecen una orientación metodológica más concreta, sólo incluyen variables referidas al interior de las organizaciones.

Argentina: SINAPA y SINEP. Las dos grandes experiencias nacionales que estructuraron la profesión administrativa en Argentina establecen ciertos criterios para la determinación de cargos críticos. Por ejemplo, el SINAPA considera que los escalafones debían ser ordenados de acuerdo con la “complejidad, responsabilidad y requisitos de capacitación propios de las funciones respectivas de cada cargo” ([Decreto 993/91](#)), mientras que el SINEP contempla los principios de “responsabilidad, complejidad y autonomía” para la división de escalafones ([Decreto 2098/2008](#)).

Estados Unidos: “funciones inherentemente gubernamentales”. Ante la pregunta sobre qué tipo de contrato debía regir cada puesto, el gobierno estadounidense llegó a la conclusión de que aquellos que desempeñen funciones “inherentemente gubernamentales” debían ser empleados administrativos y no estar enmarcados en contratos temporales. Estas son funciones que involucran “cualquier actividad que esté tan íntimamente relacionada con el interés público que exija la actuación de un funcionario o empleado del Gobierno Federal, incluida una actividad que requiera el ejercicio de la discreción en la aplicación de la autoridad del Gobierno o el uso del juicio en la toma de una decisión para el Gobierno” ([National and Community Service Trust Act of 1993](#)), tales como la intervención en contratos, políticas públicas, regulaciones, autorizaciones, acciones militares o diplomáticas, procedimientos judiciales civiles o penales, entre otros ([Freedom from Government Competition Act of 1997](#)).

Chile: Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). El SADP chileno identifica cargos críticos que deben ser ocupados por directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo, seleccionados sobre la base del mérito y sujetos a estándares técnicos del Consejo de Alta Dirección Pública. Iniciado en 2004 con 688 cargos, el mecanismo de selección del Sistema contempla actualmente 5 mil cargos (Servicio Civil del Gobierno de Chile, 2023). Entre estos, existen cargos de primer nivel jerárquico, definidos como aquellos que dependen directamente de autoridades políticas, y cargos de segundo nivel jerárquico, que dependen del primer nivel jerárquico (Dazarola, 2021).

OCDE: liderazgo y funcionarios públicos de alto nivel (Senior Level Public Servants, SLPS). En el marco de la [Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública](#), la OCDE elaboró 3 dimensiones y 14 principios que deben estructurar los puestos más altos de las burocracias administrativas: cultura y liderazgo basados en valores; servidores públicos cualificados y eficaces, y sistemas de empleo público receptivos y adaptables (OCDE, 2019). El documento utiliza un sistema de clasificación que va de D1 a D4 para identificar la jerarquía de los puestos, aunque esta división está definida en función de los rangos escalafonarios y no de criterios valorativos. Mientras

que la categoría D1 está compuesta por los Secretarios Permanentes, Directores Generales y otros Directivos usualmente dependientes del Ministerio, las categorías menores representan los rangos escalafonarios que le siguen de manera directa (OCDE, 2021).

Matrices de criticidad. En cuanto a la elaboración de índices compuestos por variables operacionables, una de las matrices más reconocidas es la denominada “Matriz Sidgman” (Sidgman, 2010), que proporciona un enfoque sistémico para clasificar los cargos en términos de su relevancia y nivel de impacto dentro las organizaciones. Desarrollada por el investigador Roberto Sidgman, jefe del Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos del Banco Central de Chile, la matriz está compuesta por dos variables principales: continuidad operacional, entendida como la incidencia que tiene el cargo en resguardar, mantener y ejecutar procesos que impactan en las funciones primarias de la institución, y costo de reemplazo, entendida como el tiempo que potencialmente tomaría encontrar personas con los perfiles requeridos para ocupar el cargo. Esta matriz ha sido aplicada en procesos de reorganización administrativa en el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) en Perú (Motohasi *et al.*, 2018) y en Aguas Cordobesas (Cuello, 2010). En el sector privado, la experiencia metodológica de identificación de cargos críticos corresponde al plan de sucesión implementado por la empresa chilena Minera Centinela, organización que pertenece al grupo Antofagasta Minerals. Esta empresa realizó una investigación para el establecimiento de cargos críticos a partir de tres variables de estudio: impacto en el negocio, nivel de conocimiento y habilidades requeridas, y disponibilidad del perfil en el mercado laboral (Castro, 2016).

Nuestro aporte

Propuesta de matriz de criticidad

El segundo aporte de esta investigación es el de la elaboración y aplicación de una matriz de criticidad a toda la estructura del Estado, de modo de identificar cuáles son las funciones más críticas cuya profesionalización resulta clave. El objetivo de esta labor fue construir un “radar de puntos calientes” del Estado argentino, clasificando cada una de las unidades en términos de su relevancia, tanto hacia adentro del Estado como hacia la población que sirve.

Un aporte de esta investigación es el de la elaboración y aplicación de una matriz de criticidad a toda la estructura del Estado, de modo de identificar cuáles son las funciones más críticas cuya profesionalización resulta clave.

La matriz de criticidad elaborada para la presente investigación consta de cuatro dimensiones y ocho variables:

Dimensión 1. Nodos estratégicos del Estado. Esta primera dimensión, compuesta por una variable, busca identificar la contribución de cada tarea crítica con las 7 misiones y los 35 nodos estratégicos del Estado, estableciendo valores crecientes de relevancia cuanto más intensa sea esa relación.

- Variable 1: Correlación con nodos estratégicos del Estado.

Dimensión 2. Autonomía y responsabilidad decisoria. Se definieron tres variables de estudio que funcionan como *proxies* (objetos que representan el concepto de manera observable) de los niveles de autonomía y responsabilidad que corresponden a cada puesto, en línea con los criterios establecidos por el SINAPA y el SINEP. Las tres variables son de tipo ordinal. Cada una presenta valores que van desde el 0 hasta el 6, dependiendo del nivel de estudios y la experiencia profesional que se requiera para desempeñar dicho puesto y de cuál sea la jerarquía de la unidad a la que reporta. Así, cuanto mayor sea el valor de cada una de estas variables, mayor nivel de autonomía y responsabilidad

decisoria tendrá la unidad¹⁴. Las tres variables en cuestión son:

- Variable 2: Nivel de estudios requerido
- Variable 3: Experiencia profesional requerida
- Variable 4: Jerarquía de la unidad de reporte

Dimensión 3. Impacto socioeconómico. Evalúa el nivel de relevancia que presenta cada unidad hacia afuera del Estado con respecto a la población y los sectores productivos. La misma está compuesta por tres variables:

- Variable 5: Tipo de población afectada. Esta variable puntúa de manera más crítica a aquellas unidades que afectan a poblaciones en situación de vulnerabilidad entendida en sentido amplio, siguiendo la tipificación de ocho grupos vulnerables que realiza el [Compendio de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales](#) (2021): 1) Mujeres; 2) Niñas, niños y adolescentes; 3) Personas con discapacidad; 4) Personas mayores; 5) Personas LGBTI+; 5) Personas afrodescendientes; 6) Pueblos indígenas; 7) Personas en situación de movilidad humana, y 8) Personas en situación de pobreza, extrema pobreza o calle¹⁵.
- Variable 6: Naturaleza del servicio afectado¹⁶. Esta variable puntúa de manera más crítica a aquellas unidades que afectan a los siguientes servicios:
 - servicios sanitarios y hospitalarios, telefónicos, la producción y distribución de agua potable y energía eléctrica y el control del tráfico aéreo (definidos como esenciales por el [Decreto 843/2000](#)).
 - Servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el acceso a las redes de telecomunicaciones (definidos como de interés público por la [Ley 27.078](#) (2014) y esenciales por el [Decreto 690/2020](#)).
- Variable 7: Impacto en el PIB. Esta variable puntúa de manera más crítica a aquellas unidades que afectan a sectores productivos que participan del PIB según sus niveles de contribución. En este sentido, y tomando los datos publicados por INDEC para el año 2022, se establecieron cuatro categorías de contribución al PIB:
 - 0: en caso de no afectar a ningún tipo de sector productivo;
 - 1: en caso de afectar a aquellos sectores que representaron un valor agregado bruto de menos del 3% del PIB durante 2022: 1) Pesca; 2) Electricidad, gas y agua; 3) Hoteles y restaurantes; 4) Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales, y 5) Hogares privados con servicio doméstico.

¹⁴ En este caso, las fuentes de información fueron el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), de donde se extrajo la información acerca del nivel de estudios y de experiencia profesional necesario para cada tipo de puesto, y las bases de datos de los organigramas sistematizadas por cada Ministerio, de donde se extrajo la información acerca del escalafón que cada unidad presenta en el SINEP, así como cuál es la unidad de nivel político (Ministerio, Secretaría y/o Subsecretaría) de la que depende cada unidad.

¹⁵ Debido a que la Declaración no realiza un corte monetario a partir del cual una persona puede ser considerada en situación de pobreza o pobreza extrema y debido a la diversidad de metodologías utilizadas por los gobiernos nacionales para su medición, la aplicación de la variable a cada unidad se definió en base a las misiones y funciones detalladas por las decisiones administrativas que crean cada unidad. Esto es, en caso de que la normativa mencionara que sus funciones impactan sobre esta población, la unidad fue puntuada de manera más crítica.

¹⁶ Resulta interesante mencionar que el [Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023](#) sancionado el 20 de diciembre de 2023 y en vigor desde el 29 de diciembre del 2023 declara al transporte, la educación, la salud, el comercio e Internet como servicios esenciales, lo cual representa una novedad normativa respecto a la tipificación previa. Sin embargo, esta nueva categorización no fue utilizada en la variable debido a la posterioridad de su promulgación respecto a la aplicación de la matriz.

- 2: en caso de afectar a aquellos sectores que representaron un valor agregado bruto de más del 3% y menos del 14% del PIB durante 2022: 1) Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; 2) Explotación de minas y canteras; 3) Construcción; 4) Intermediación financiera; 5) Administración Pública y defensa, y planes de seguridad social de afiliación obligatoria; 6) Enseñanza, y 7) Servicios sociales y salud.
- 3: en caso de afectar a aquellos sectores que representaron un valor agregado bruto de más del 14% del PIB en 2022: 1) la industria manufacturera; 2) el comercio mayorista, minorista y reparaciones, y 3) las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler¹⁷.

Dimensión 4. Naturaleza de la tarea. Esta dimensión clasifica la función realizada por cada unidad en seis categorías. Esta es la única dimensión donde los valores son nominales y no ordinales, y por lo tanto no representan ninguna jerarquía entre sí. Se tomó esta categorización al sólo efecto de relacionar las funciones analizadas a la luz del [Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones](#) elaborado por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP, 2020), con el propósito de complementar el análisis:

- Transversal: tareas vinculadas a servicios administrativos, administración presupuestaria, asuntos jurídicos, control interno y gestión de proyectos, comunicación y relaciones institucionales, mantenimiento y servicios generales, recursos humanos, TIC, datos.
- Gestión gubernamental: tareas vinculadas a la planificación, el diseño, la regulación y la implementación de programas de políticas públicas.
- Monitoreo: tareas vinculadas a la fiscalización, evaluación y control de programas y políticas.
- Científico: tareas vinculadas a la investigación y desarrollo y la aplicación científica de proyectos.
- Servicios: tareas vinculadas a servicios públicos de salud, educación, arte, conservación patrimonial y cultural, asistencia jurídica a la ciudadanía y seguridad.
- Producción: tareas vinculadas a la logística, la expedición y todas las funciones vinculadas a un proceso productivo particular.

Síntesis de las dimensiones, variables y valores que componen la matriz de criticidad

Matriz de criticidad			
Dimensión	Variable	Valor	
1. Objetivos	1. Correlación con las misiones estratégicas del Estado argentino	1	Correlaciona con 1 nodo estratégico
		2	Correlaciona con 2 nodos estratégicos
		3	Correlaciona con 3 nodos estratégicos
		4	Correlaciona con 4 nodos estratégicos

Tabla 6

¹⁷ Para las tres variables, las fuentes de información fueron las Decisiones Administrativas que aprueban la estructura organizacional de cada Ministerio, donde se detallan el nombre de la unidad, su unidad jerárquica de reporte y las misiones y funciones que le competen de manera numerada.

Hacia un Estado orientado por misiones y nodos estratégicos con funciones críticas profesionalizadas

Tabla 6

2. Autonomía y responsabilidad decisoria	2. Nivel de estudios requerido	1	Nivel secundario
		2	Terciario
		3	Grado
		4	Posgrado
		-	N/A
	3. Nivel de experiencia profesional requerido	0	Ninguno
		1	1 - 3 años
		2	4 - 6 años
		3	Más de 6 años
		-	N/A
	4. Jerarquía de la unidad de reporte	1	Dirección Segundo Nivel Operativo
		2	Dirección Primer Nivel Operativo
		3	Dirección Nacional - General
		4	Subsecretaría
		5	Secretaría
		6	Ministerio
		-	N/A
	3. Impacto socioeconómico	5. Tipo de población afectada	0
1			Afecta a poblaciones en situación de vulnerabilidad de manera indirecta
2			Afecta a poblaciones en situación de vulnerabilidad de manera directa
-			N/A
6. Naturaleza del servicio afectado			La tarea ejecutada no afecta servicios esenciales
		1	La tarea ejecutada afecta servicios esenciales de manera indirecta
		2	La tarea ejecutada afecta servicios esenciales de manera directa
7. Impacto en el PIB		0	Ningún impacto en sectores productivos
		1	Impacto productivo directo e indirecto en sectores de baja contribución al PIB
		2	Impacto productivo directo e indirecto en sectores de mediana contribución al PIB
		3	Impacto productivo directo e indirecto en sectores de alta contribución al PIB
		-	N/A
4. Funciones		8. Naturaleza de la tarea	T
	G		Gestión gubernamental
	M		Monitoreo
	C		Científico
	S		Servicios
	P		Producción

Fuente: Fundar.

Precisiones metodológicas de la matriz

Como cualquier producto metodológico, la matriz de criticidad es perfectible. Existen otras variables que, desde la teoría, pueden captar cuán crítico es un cargo hacia adentro como hacia afuera del Estado. El nivel de discrecionalidad con el que cuenta quien ejerce la función (considerando las normas vigentes sobre la temática afectada, así como los mecanismos de control ejercidos sobre la decisión); la capacidad de presión que tienen actores de interés sobre su decisión, o el tamaño de la población que se ve afectada por las decisiones tomadas son todas variables relevantes para evaluar la criticidad de un cargo. Sin embargo, todas estas son variables cuya medición resulta inviable por falta de información. A pesar de estas dificultades, la matriz alcanzada captura niveles de jerarquía en términos decisorios, administrativos y socioeconómicos, apuntalando en particular a aquellas unidades que efectúan tareas esenciales y que afectan a grupos vulnerables. Sin considerar la primera variable que está definida en términos de los objetivos propuestos, las variables pueden ser reutilizadas para cualquier proceso de reorganización de la Administración Pública Nacional y/o subnacional.

Metodología de la aplicación de misiones, nodos estratégicos, dimensiones y matriz de criticidad al Estado argentino

Universo de análisis

Tanto las misiones como los nodos estratégicos, las dimensiones y la matriz de criticidad fueron aplicadas a un universo de 2829 unidades de la Administración Pública Nacional (APN) Central y Descentralizada argentina según los datos provistos por [Mapa del Estado](#), correspondientes a la administración que finalizó el 10 de diciembre de 2023.

- **Administración Pública Central.** En el caso de la Administración Central, las unidades estudiadas fueron aquellas pertenecientes a la Alta Dirección Pública (ADP), incluyendo la estructura de los organismos desconcentrados. Excluyendo las unidades de nivel político (Ministerios, Secretarías y Subsecretarías), que son más susceptibles a los vaivenes de los cambios políticos, la ADP estudiada abarca 2655 unidades: 534 Direcciones Nacionales o Generales, 244 Direcciones de Primer Nivel Operativo, 790 Direcciones de Segundo Nivel Operativo, 757 Coordinaciones, 35 organismos desconcentrados, 148 dependencias de los organismos desconcentrados, 13 unidades ejecutoras y 7 casos de organismos especiales de la Administración Central (Casa Militar, Oficina Nacional de Contrataciones, Instituto Nacional de la Administración Pública, Escribanía General del Gobierno de la Nación y Secretaría General del Consejo Federal de Educación) 127 auditorías": "2655 unidades: 534 Direcciones Nacionales o Generales, 244 Direcciones de Primer Nivel Operativo, 790 Direcciones de Segundo Nivel Operativo, 757 Coordinaciones, 35 organismos desconcentrados, 127 auditorías, 148 dependencias de los organismos desconcentrados, 13 unidades ejecutoras y 7 casos de organismos especiales de la Administración Central (Casa Militar, Oficina Nacional de Contrataciones, Instituto Nacional de la Administración Pública, Escribanía General del Gobierno de la Nación y Secretaría General del Consejo Federal de Educación).



- **Administración Pública Descentralizada.** En la Administración Descentralizada, el análisis se realizó en el máximo nivel de jerarquía del organismo descentralizado, sin analizar las direcciones y/o gerencias hacia su interior. Este segundo mundo abarcó 174 unidades: 76 organismos descentralizados, 33 fondos fiduciarios, 21 sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, 12 sociedades del Estado, 10 Entes públicos no estatales, 6 Entes Binacionales, 5 Entes Interestaduais, 4 organismos del Sistema bancario oficial, 3 Obras Sociales Estatales, 2 Empresas Interestaduais, 1 Empresa del Estado y 1 Universidad.

Clasificación del universo de análisis de la Administración Pública Central y Descentralizada

Universo de entidades analizadas (2829)			
Administración Pública Central	2655	Administración Pública Descentralizada	174
Alta Dirección Pública		Empresas del Estado	1
Direcciones Nacionales	534	Empresas Interestaduais	2
Direcciones de Primer Nivel Operativo	244	Entes Binacionales	6
Direcciones de Segundo Nivel Operativo	790	Entes Interestaduais	5
Coordinaciones	757	Entes públicos no estatales	10
Sindicatura General de la Nación		Fondos Fiduciarios	33
Auditorías	127	Obras Sociales Estatales	3
Organismos desconcentrados		Organismos Descentralizados	76
Organismos desconcentrados	35	Sistemas bancarios oficiales	4
Dependencias de organismos desconcentrados	148	Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria	21
Unidades ejecutoras	13	Sociedades del Estado	12
Organismos especiales	7	Universidades	1

Tabla 7

Fuente: Fundar.

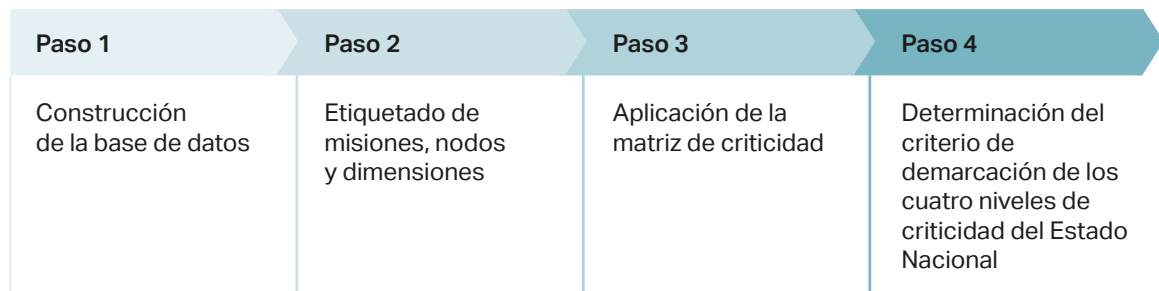
Fuente normativa de información

- **Mapa del Estado.** Las bases de datos con las 2829 unidades fueron extraídas de Mapa del Estado, el sitio oficial gubernamental que brinda información sobre la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional¹⁸.
- **Decisiones Administrativas Ministeriales.** La segunda fuente de información relevante fueron las Decisiones Administrativas (DA) que aprueban la estructura organizacional de la Administración Central de los Ministerios y determinan las misiones y funciones que le competen a cada unidad. En este caso se accedió a las DA que aprobaron las estructuras de los 18 Ministerios, Presidencia de la Nación y Jefatura de Gabinete durante marzo y abril de 2020, así como sus respectivas modificaciones durante 2021, 2022 y 2023.
- **Decretos, Leyes y sitios oficiales.** En el caso de las unidades de la Administración Descentralizada, que no están contempladas por las Decisiones Administrativas que aprueban las estructuras ministeriales, la información acerca de sus misiones y funciones establecidas fue extraída de los Decretos y/o Leyes que las crean, así como de sitios oficiales que explicitan la misión y/o los objetivos del organismo.

Pasos metodológicos

Síntesis de los pasos metodológicos

Esquema 11



Fuente: Fundar.

Paso 1. Construcción de la base de datos. El primer paso fue la construcción de la base de datos con los 2829 casos de la APN. La misma está compuesta por 2829 entradas que representan todas las unidades del universo de análisis y 11 columnas que representan las variables informativas que fueron extraídas de Mapa del Estado y de las Decisiones Administrativas que crean cada unidad. A continuación, se detallan las 11 variables informativas, seguidas de una ejemplificación al azar determinada por la unidad Dirección de Medicamentos Especiales y Alto Precio:

¹⁸ La base de datos de la Administración Central y Descentralizada fue construida de manera interna a partir de las bases de datos publicadas por cada uno de los 20 Ministerios existentes al mes de septiembre de 2023. Las únicas unidades que no fueron sistematizadas de manera directa fueron las unidades correspondientes a la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo integradas al Ministerio de Economía a partir del [Decreto 451/2022](#), ya que su estructura no fue aprobada por la [Decisión Administrativa 449/2023](#) y, por ende, no fue publicada en las bases de datos de Mapa del Estado ni en formato de documento legal: "Que, en virtud de ello, resulta necesario aprobar la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo del MINISTERIO DE ECONOMÍA, con excepción de la correspondiente a la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y DESARROLLO PRODUCTIVO (...)" (Decisión Administrativa 449/2023). En este sentido, se incorporaron a la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, la Subsecretaría de Gestión Administrativa de Industria y Desarrollo Productivo, la Subsecretaría de Industria y la Subsecretaría de Emprendedores de la nueva Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo aquellas unidades que las componían con su nombre homónimo bajo la estructura anterior, tras consultar las fuentes primarias. Las únicas unidades que no pudieron ser trazadas, por la no correspondencia en la denominación entre ambas estructuras, fueron las de la Subsecretaría de Análisis y Planificación Productiva. En conclusión, salvo las unidades de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo que fueron identificadas en una base de 2022, el resto de las unidades datan de septiembre de 2023.

Hacia un Estado orientado por misiones y nodos estratégicos con funciones críticas profesionalizadas

1. La unidad (Dirección de Medicamentos Especiales y Alto Precio)
2. Su jurisdicción ministerial (Ministerio de Salud)
3. La unidad de nivel político en la que se enmarca (Subsecretaría de Medicamentos e Información Estratégica)
4. La unidad a la que reporta (Dirección Nacional de Medicamentos y Tecnología Sanitaria)
5. El tipo de administración (Administración Central)
6. El rango (Dirección Segundo Nivel Operativo)
7. La clase de tarea que realiza (Sustantiva)
8. El cargo que le corresponde a quien desempeña el puesto (Director/a)
9. Su jerarquía (Director - Segundo Nivel Operativo)
10. Su escalafón (Personal del SINEP)
11. El *link* a la normativa que crea la unidad y una variable llamada "Misiones y funciones", donde se asignan manualmente a cada una de las unidades sus funciones oficiales determinadas a partir de Decisiones Administrativas, Leyes, Decretos o sitios oficiales¹⁹.

Paso 2. Etiquetado de misiones, nodos y dimensiones. El segundo paso fue asociar cada una de las unidades a las 7 misiones, los 35 nodos estratégicos y las 100 dimensiones operativas. Este proceso se basó única y exclusivamente en el análisis de las funciones que le competen a cada unidad establecidas por normativas o fuentes oficiales. Si bien las tareas realizadas en la práctica por cada unidad pueden distar de las determinadas en el papel, este criterio de etiquetado fue el que presentó mayor robustez tanto en términos de cobertura de los 2829 casos analizados como en la objetividad de la interpretación individual de las funciones desempeñadas. Cada unidad se asoció con hasta 5 nodos estratégicos como máximo, priorizando la vinculación con aquellos nodos que le competen primordialmente, y no tangencialmente, a partir de las funciones asignadas por su normativa de creación. Siguiendo con la ejemplificación previa de la Dirección de Medicamentos Especiales y Alto Precio, esta unidad fue asociada con la dimensión "Medicamentos y vacunas" y el nodo "Asegurar el acceso a servicios de salud integrales de calidad" de la Misión "Comunidad de los cuidados".

Paso 3. Aplicación de la matriz de criticidad. En tercer lugar, a cada uno de los 2829 casos se le aplicó la matriz de criticidad compuesta por las ocho variables de estudio enumeradas anteriormente. En este paso, también, el análisis estuvo suscrito a las funciones asignadas a cada unidad por su normativa de creación y en función de los criterios operacionales detallados previamente en la

¹⁹ En este caso, las funciones asignadas a la Dirección de Medicamentos Especiales y Alto Precio son:

"1. Participar en la definición de los criterios para la determinación de la cobertura especial de medicamentos de alto precio y baja prevalencia y para situaciones de riesgo o necesidad manifiesta. 2. Desarrollar mecanismos de evaluación rápida de medicamentos y tecnología orientada a la toma de decisiones para situaciones especiales. 3. Asistir a la Dirección Nacional y áreas jurídicas en la resolución de casos especiales de acceso a medicamentos y tecnología médica. 4. Participar en los procesos de evaluación de tecnologías sanitarias y entender en la instrumentación de las guías, protocolos y mecanismos operativos que se establezcan en el marco de la Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud. 5. Articular, con las áreas competentes, estrategias y protocolos de seguimiento de pacientes beneficiarios/as de programas específicos y desarrollar estrategias de seguimiento, pautas de adherencia y evaluación de la pertinencia y efectividad de los tratamientos administrados. 6. Articular con las áreas competentes, la provisión de medicamentos, insumos y tecnología médica para patologías especiales y de alto precio. 7. Desarrollar modalidades de compra para adquirir los medicamentos estratégicos e insumos de tecnología sanitaria requeridos, en articulación con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 8. Asistir a la Dirección Nacional en la producción, registro y análisis de datos específicos, a fin de actualizar las herramientas informacionales de valoración y seguimiento de la gestión. 9. Realizar una planificación basada en indicadores de resultado que permitan a la Dirección Nacional el seguimiento de los procesos desarrollados".

Una carta de navegación para el Estado nacional: 7 misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas y 1200 funciones críticas



matriz. Por ejemplo, en el caso de la Dirección de Medicamentos Especiales y Alto Precio se le asignó el valor 1, 2, 2, 3, 2, 2, 2 y G a las ocho variables de manera respectiva.

Paso 4. Determinación del criterio de demarcación de los cuatro niveles de criticidad del Estado Nacional. En función de los puntajes obtenidos a través de la suma de siete²⁰ variables, se establecieron cuatro posibles categorías de criticidad: "Muy alta criticidad", en caso de que la unidad obtenga un puntaje final mayor a 15; "Alta criticidad", en caso de que obtenga un puntaje entre 15 y 11; "Mediana criticidad", en caso de que presente un puntaje entre 11 y 8, y "Baja criticidad" en caso de que obtenga un puntaje menor a 8. En el caso anteriormente mencionado, el puntaje final de la unidad fue de 13,5 puntos²¹, representando un puesto de alta criticidad. El criterio de demarcación de cada categoría de criticidad siguió un principio de jerarquía institucional y de jerarquía socioeconómica. En términos institucionales, se entiende que una unidad con muy alta o alta criticidad es aquella que presenta un alto nivel de autonomía y cuya existencia resulta esencial para el proceso decisorio de una política, mientras que en términos socioeconómicos es aquella que formula e implementa políticas, produce bienes u ofrece servicios considerados esenciales, dirigidos a poblaciones vulnerables, o que impacta en sectores productivos relevantes. En este sentido, las unidades de muy alta o alta criticidad son aquellas que presentan de manera total o mayoritaria los criterios de jerarquía institucional y socioeconómica mencionados.

Una carta de navegación para el Estado nacional: 7 misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas y 1200 funciones críticas

El trazado de una geografía del Estado argentino, estructurada conceptual y metodológicamente, es la búsqueda principal de esta investigación. Si las 2829 unidades del Estado se presentan como una jungla, nuestro objetivo es el de construir un "radar de puntos calientes" para que emerjan misiones esenciales y sus correspondientes funciones de criticidad, claves para concretarlas. Este propósito implica un doble movimiento. Por un lado, un movimiento que aborde el Estado desde lo macro, bajo la guía de grandes misiones y funciones de muy alta criticidad; por otro lado, un abordaje micro, que implica el análisis fino y granular de cada unidad del Estado argentino a través de los múltiples nodos estratégicos y las dimensiones.

Si las 2829 unidades del Estado se presentan como una jungla, nuestro objetivo es el de construir un "radar de puntos calientes" para que emerjan misiones esenciales y sus correspondientes funciones de criticidad, claves para concretarlas.

Ambos movimientos son complementarios y necesarios entre sí y tienen el objetivo de funcionar como un mapa versátil con distintos niveles de profundidad para el lector. De grandes misiones a nodos estratégicos y dimensiones, el viajante por el Estado argentino podrá entender cuáles son los "puntos calientes" de la misión 1 "Comunidad de los cuidados", del nodo estratégico 3 "Asegurar el acceso a servicios

²⁰ A pesar de haber ocho variables, las que tienen un valor numérico y contribuyen al puntaje de criticidad son siete. La octava variable funciona para categorizar el tipo de funciones que la unidad desempeña.

²¹ En el puntaje final, todas las variables contribuyen de manera directa a través de una suma, excepto por la variable 8 (que no presenta un valor numérico ordinal) y la variable 1, que contribuye al puntaje final, aunque de manera ponderada en un 50%. Esto se debe a que los valores más altos en la primera variable (esto es, las unidades que se vinculan con una mayor cantidad de objetivos) no se correlacionan necesariamente de manera conceptual con una mayor criticidad del puesto en cuestión.

de salud integrales” y de la dimensión 8 “Cobertura y prestaciones de salud”; así como los puntos calientes de la misión 6 “Integración Global y Soberana”, el nodo 28 “Asegurar la paz interna a través del combate del crimen organizado local y global” y la dimensión 75 “Narcotráfico y bioseguridad”.

El macroanálisis implica considerar cuáles son los “puntos calientes” de cada una de las siete misiones. Con el objetivo de ofrecer una territorialización sintética y accesible sobre los 2829 puestos analizados, se consideran “puntos calientes” un universo de análisis de 300 unidades que presentaron una “muy alta criticidad” (es decir, que obtuvieron un puntaje mayor a 15 en la matriz). A continuación, se presentarán de manera gráfica los “puntos calientes” de cada misión, así como los nodos estratégicos y las dimensiones que los componen.

Sin embargo, el análisis no está completo sin una lupa fina que identifique los mismos “puntos calientes” a un nivel micro y los complemente con información contextual. Bajo el concepto de “cadena de valor público” (Hernández, 2015; Campos Ríos, 2022; Cardoso *et al.*, 2022), se entiende que un “radar” que permita comprender cada nodo estratégico requiere también de un abordaje legal y de economía política, además de institucional. Bajo la búsqueda de brindar una mayor profundización y robustez al “viaje por la jungla” y amén de mantener una parsimonia en la presentación de la información, el microanálisis está disponible de manera externa, en el documento [“El Estado Esencial 7 misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas y 1200 funciones críticas”](#), donde se puede acceder a un análisis legal, institucional y presupuestario de cada una de las 100 dimensiones. En este sentido, por ejemplo, quien esté interesado por la dimensión “Agrobioindustria” del nodo “Adoptar nuevas tecnologías para agregar valor ambiental y productivo en sectores productivos estratégicos” podrá acceder a un análisis sintético sobre las leyes más relevantes que la regulan, su peso presupuestario y cuáles son los puestos críticos para su desarrollo (esto es, las unidades que presentaron un puntaje de criticidad mayor a 11).

Por último, quien quiera acceder al detallado de las 2829 unidades analizadas podrá hacerlo en [esta base de datos](#). Aquí podrán observarse: 1) el nivel de criticidad de cada unidad (muy alta, alta, mediana o baja) a partir del puntaje que se obtuvo luego de sumar y ponderar las variables de la matriz de criticidad, 2) los nodos estratégicos a los que fue asociada y 3) la información administrativa y de funciones de cada una de las unidades, determinada por Mapa del Estado y por las decisiones administrativas que las crearon.



Una carta de navegación para el Estado nacional: 7 misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas y 1200 funciones críticas

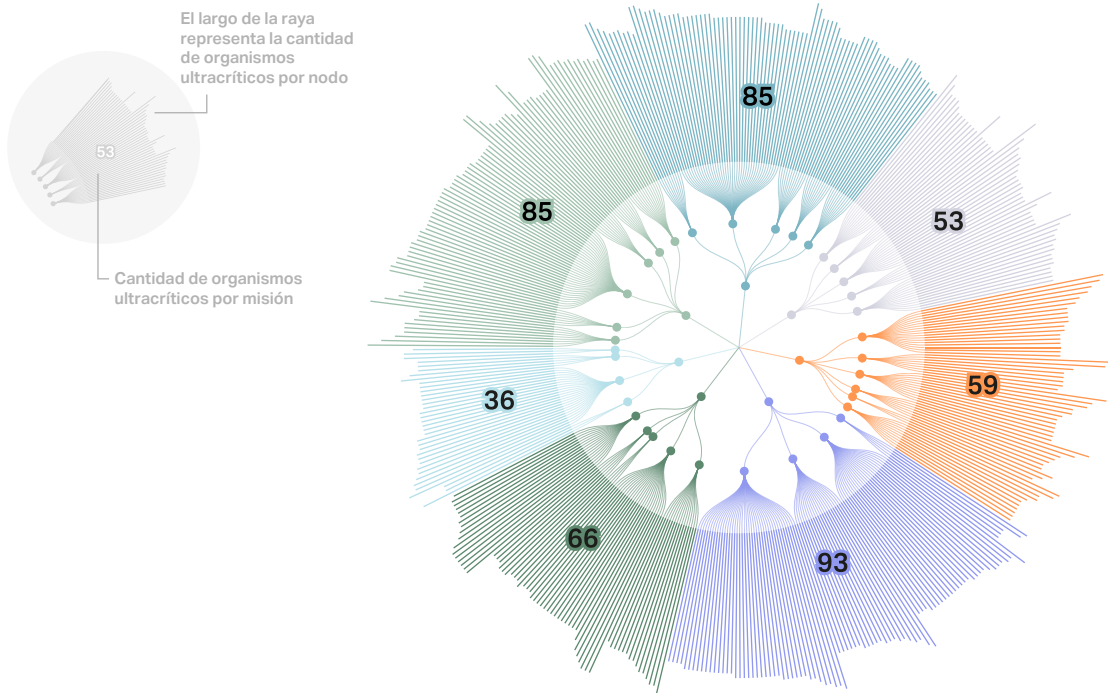
Hallazgos generales sobre la criticidad del Estado nacional

¿Dónde están ubicadas las funciones directivas ultracríticas de la Administración Pública? (Misiones) Distribución de los 300 organismos de muy alta criticidad* por misión (correspondientes a la administración que finalizó el 10 de diciembre de 2023)

Misiones

- 1 Comunidad de los cuidados ● 2 Desarrollo armónico federal y hábitat ● 3 Educación y trabajo para una vida digna
- 4 Progreso económico con justicia social ● 5 Productividad económica innovadora y verde ● 6 Integración global y soberana
- 7 Democracia integradora y Estado cooperante

Gráfico 3A



* Nota: Varios organismos de muy alta criticidad se repiten en más de un nodo estratégico. En el siguiente [enlace](#) se puede acceder a una versión interactiva de este gráfico con información detallada sobre cada organismo graficado.

Fuente: Fundar.

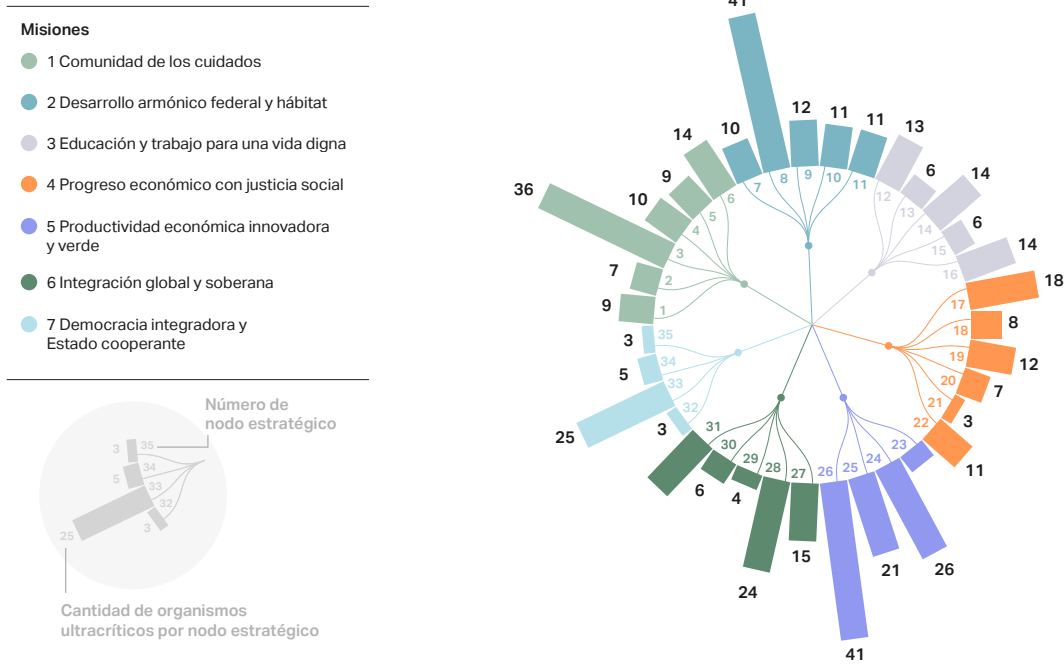
Gráfico 3B



Una carta de navegación para el Estado nacional: 7 misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas y 1200 funciones críticas

¿Dónde están ubicadas las funciones directivas ultracríticas de la Administración Pública? (Nodos estratégicos) Distribución de los 300 organismos de muy alta criticidad* por nodo estratégico (correspondientes a la administración que finalizó el 10 de diciembre de 2023)

Gráfico 3B

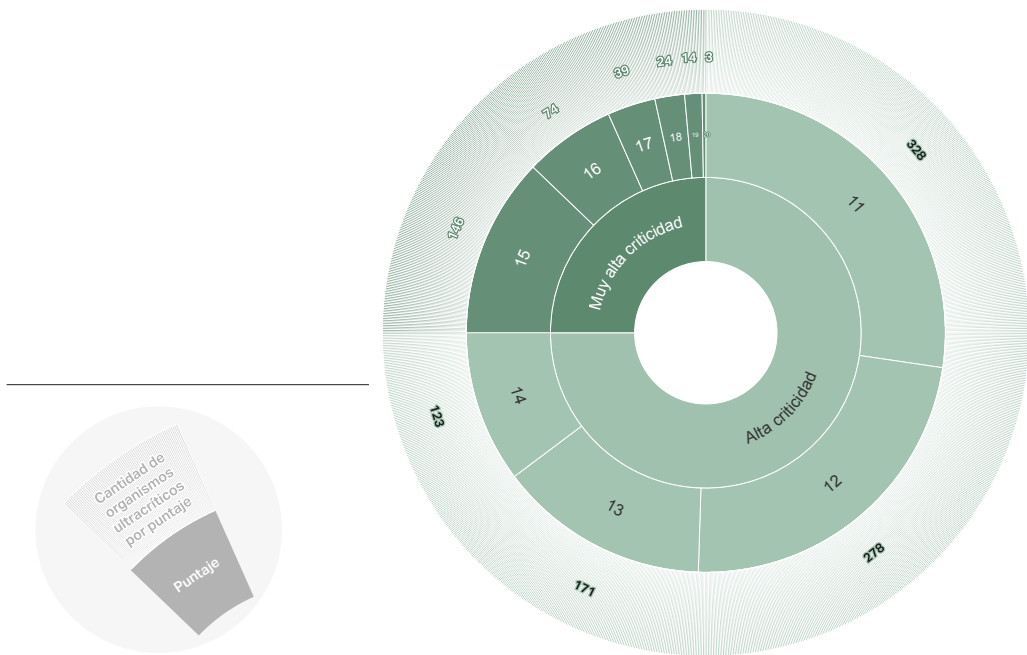


* Nota: Varios organismos de muy alta criticidad se repiten en más de un nodo estratégico. En el siguiente [enlace](#) se puede acceder a una versión interactiva de este gráfico con información detallada sobre cada organismo graficado.

Fuente: Fundar.

¿Cuáles son las funciones directivas críticas de la Administración Pública? Distribución de los 1200 organismos de alta y muy alta criticidad por puntaje (correspondientes a la administración que finalizó el 10 de diciembre de 2023)

Gráfico 4



* Nota: En el siguiente [enlace](#) se puede acceder a una versión interactiva de este gráfico con información detallada sobre cada organismo graficado.

Fuente: Fundar.

Una carta de navegación para el Estado nacional: 7 misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas y 1200 funciones críticas

Hallazgo 1 - Los cuatro niveles de criticidad del Estado nacional: el 40% de los puestos analizados tienen un alto nivel de criticidad

Siguiendo el criterio de demarcación detallado en el apartado "Metodología de la aplicación de misiones, nodos estratégicos, dimensiones y matriz de criticidad al Estado argentino", la "jungla estatal" puede ser desagregada en cuatro niveles de criticidad: 300 puestos presentan una muy alta criticidad (el 11%); 900, una alta criticidad (el 32%); 700, una mediana criticidad (el 25%), y 929, una baja criticidad (el 33%). Esto es, 1200 puestos sobre 2829 son considerados críticos. Estas cifras, más que un simple número, representan un criterio de demarcación para una multiplicidad de decisiones que pueden ser tomadas sobre la administración y el empleo público. En última instancia, esta categorización ofrece una nueva dimensión de análisis (como el tipo de administración —central o descentralizada—) para realizar reformas sobre la Administración Pública, cuya utilidad es adaptable a las necesidades de transformación que priorice cada formulador de política pública. La criticidad de los 1200 puestos puede ser el criterio de demarcación para la obligatoriedad de concurso para el ingreso, la introducción de una evaluación permanente de las tareas desempeñadas o la homogeneización de criterios de transparencia y rendición de cuentas. De la misma manera, aquellas unidades que presentaron niveles medianos y bajos de criticidad no deben ser interpretadas como no críticas: sus funciones y jerarquía dependen del tipo de transformación que quiera realizarse sobre la estructura estatal.

Distribución de los cargos estudiados de acuerdo a cuatro niveles de criticidad (% y cantidad de puestos)

Niveles de criticidad

● Muy alta ● Alta ● Mediana ● Baja

1200 funciones críticas

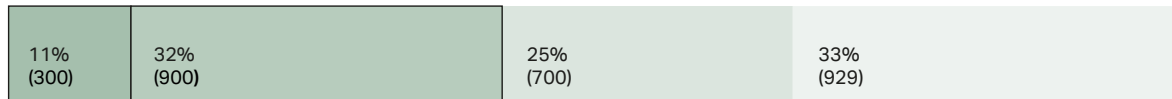


Gráfico 5

Fuente: Fundar.

Hallazgo 2 - Los "puntos calientes" fuera del radar: el 51% de las funciones con muy alta criticidad están descentralizadas.

Al analizar las 300 unidades que presentan una muy alta criticidad, sobresale una primera información: el 51% de estas unidades pertenecen a la Administración Descentralizada. Este punto es especialmente relevante, ya que la naturaleza jurídica de la unidad impacta directamente en el tipo de acceso que ofrece (designación o concurso), los requisitos para el ingreso y/o el nivel de exigencia en la rendición de cuentas. Mientras que el 73% de los "puntos calientes" de la Administración Central forman parte del SINEP, el 100% de los que pertenecen a la Administración Descentralizada están por fuera del mismo. Por ejemplo, quienes dirigen la Policía Federal Argentina, la Superintendencia de Servicios de Salud, la Comisión Nacional de Valores o el SENASA se encuentran bajo el escalafón "Autoridad Superior del Poder Ejecutivo Nacional", y quienes dirigen el Tribunal de Tasaciones de la Nación o la Administración de Parques Nacionales están categorizados por Mapa del Estado como "Fuera de nivel". Es decir, ninguno de estos puestos de suma criticidad en el Estado presenta procesos y requisitos de ingreso transparentes y sistematizados. Si bien existe toda una dimensión de mejora vinculada a que se cumplan en la práctica los requisitos planteados por el SINEP, particularmente el del concurso, un interrogante pendiente es si es deseable que existan cargos críticos por fuera del Sistema Nacional de Empleo Público. Una alternativa a la situación actual, desafiando los criterios de centralización y descentralización de la Administración, es que todos aquellos cargos que sean considerados críticos deban pertenecer a un régimen homogéneo de empleo público.

Hallazgo 3 - Más profundo que fuera del radar: el FGS en ANSES o la DGA en AFIP.

Resulta esencial resaltar que, si bien los rangos más jerárquicos de los organismos descentralizados se encuentran “fuera del radar”, debido a que no integran el SINEP, existen unidades dentro de estas áreas que concentran funciones altamente críticas y presentan un nivel de opacidad y desconocimiento en la opinión pública aún más profundos que sus rangos más jerárquicos. Por ejemplo, en la ANSES está alojado el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), un fondo contracíclico destinado a pagar jubilaciones, pensiones, asignaciones o deudas, que en noviembre de 2023 alcanzó un valor de U\$S 76 mil millones (ANSES, 2023) y que designa a representantes del Estado con rango directivo en cada una de las 46 empresas en donde tiene acciones. En la AFIP, por su parte, está alojada la Dirección General de Aduanas (DGA), que fiscaliza toda entrada y salida de mercancías del país. Estos puestos, además de ser designados políticamente, y no a través de los mecanismos del SINEP, no presentan el mismo nivel de publicidad y rendición de cuentas que otras unidades de la Administración Central. Debido a la opacidad y la falta de sistematización en los organigramas de los descentralizados, el universo de análisis de esta investigación no contempla a las unidades dentro de cada organismo descentralizado, muchas de las cuales presentarían un nivel de muy alta criticidad en caso de analizarlas.

Hallazgo 4 - Bajar a los sótanos: visibilizar y profesionalizar los regímenes de empleo de la APD.

A futuro, resulta esencial una agenda de investigación, así como un debate institucional y político acerca de los “sótanos” institucionales en aquellos organismos que se encuentran fuera del radar. Esto implica precisar que, al emplear el “radar de puntos calientes” de la Administración, debe quedar claro que no puede equipararse una dirección nacional de un Ministerio con la totalidad de una empresa como YPF, la ANSES, el Banco Central, la Policía Federal o la Aduana, todas entidades sujetas a regímenes diversos. Sin embargo, al identificarlas en términos generales en la matriz, se las señala en su criticidad como paso previo para realizar en el interior de esos organismos una identificación de las funciones más sensibles que requieren una profesionalización. En el caso de las fuerzas de seguridad, por ejemplo, existen 3 áreas estratégicas: compras y contrataciones, control de transparencia y juntas calificadoras de carrera. En el caso del Banco Central, la actuación de su mesa de dinero o la superintendencia de entidades financieras. En el caso de la AFIP, el área de grandes contribuyentes y control de precios de transferencia. En el caso de la Aduana, los puntos críticos que involucran las fronteras y la hidrovía, como arteria central por donde circula gran parte de la riqueza exportable del país. La mención ejemplificativa de estos organismos supone también analizar sus específicos regímenes de carrera, sus niveles concretos de cumplimiento y el establecimiento óptimo de estándares comunes de rendición de cuentas y funcionamiento en sus funciones directivas más estratégicas.

Hallazgo 5 - La magnitud de los puestos transversales: el 50% de las unidades analizadas son transversales.

Los resultados de la aplicación de la octava variable de la matriz permiten entender cuáles son las funciones principales que existen en el Estado. En primer lugar, el dato más relevante es que el 50% de la Administración Central está compuesta por unidades denominadas “transversales”. Esto es, unidades que se encuentran en todos los Ministerios y desempeñan tareas de similar funcionamiento: recursos humanos, gestión documental, presupuesto, contabilidad y finanzas, legales y jurídicos. Esta cifra es relevante ya que nos indica que la racionalización de la estructura jerárquica del Estado vía número de Ministerios es efectiva, considerando que cada uno tiene su propia área de gestión administrativa transversal. En segundo lugar, puede observarse que existe una fuerte división de tareas entre las funciones que desempeñan las unidades de la Administración Central y Descentralizada. Mientras en la Central predominan aquellas unidades dedicadas a tareas transversales y de gestión gubernamental (diseñar y ejecutar políticas públicas), hay una fuerte descentralización en las funciones del Estado abocadas a los servicios públicos (como Hospitales) y su participación en procesos productivos (principalmente a través de empresas públicas y con participación estatal mayoritaria).

Hallazgo 6 - Duplicación de tareas: un abordaje por misiones para detectar superposiciones y unificar funciones.

Otro tema que requiere una reflexión más profunda es el nivel de duplicación de tareas, en parte inducida y en parte inherente, presente en la organización de la Administración Pública a partir de la lógica de Ministerios. Al identificar las unidades del Estado que impactan en cada uno de los 35 objetivos, el primer dato relevante es que hay una fuerte superposición de tareas ([Alessandro y Ortiz de Zárate, 2022](#)) entre las direcciones y coordinaciones de la Administración Central. Por ejemplo, el nodo estratégico 5.4., "Modernizar y descarbonizar la infraestructura física y digital", está asociado con la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano en el área de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión de Planes de Infraestructura Urbana de Desarrollo Territorial, la Dirección de Gestión de Planes de Infraestructura Urbana en Transporte y la Dirección Nacional de Infraestructuras del Transporte en Obras Públicas. Las cuatro direcciones se ocupan, de manera directa o tangencial, de formular e implementar políticas de infraestructura de transporte en contextos urbanos. Al analizar las Decisiones Administrativas que las crean, no se menciona ningún tipo de coordinación de políticas con las unidades mencionadas y se repiten los mismos objetivos y herramientas entre sus misiones y funciones. A futuro, el abordaje por misiones y objetivos del Estado, que permite identificar las funciones duplicadas, puede representar una herramienta útil para mejorar la eficiencia y la coordinación de la Administración Pública.

Hallazgo 7 - La desjerarquización de la Alta Dirección Pública (ADP) en el Presupuesto: la asignación de responsabilidad presupuestaria a los Ministerios y las unidades ejecutoras contribuye a la opacidad del Estado.

Una de las limitaciones que enfrentó esta investigación fue la ausencia de información presupuestaria en términos de direcciones de la APN. Los puestos directivos críticos de la Administración no tienen un programa presupuestario asociado explícitamente. Esta dificultad metodológica impidió incluir el peso presupuestario como una variable de la matriz, por lo que es incluido de manera sintética a continuación y en cada dimensión que compone los nodos estratégicos. Para simplificar el análisis, en esta instancia se tomaron los primeros 64 programas del presupuesto ejecutado durante 2022, incluidos en la [Tabla A3 del Anexo](#). A pesar de que el presupuesto ejecutado total está compuesto por 3180 programas, los primeros 25 explican el 78,3% del total. Esta dificultad denota, además, una situación de economía política de la Administración Pública: la desjerarquización de la ADP en el presupuesto. Existen, al menos, dos vías para esta desjerarquización. En primer lugar, la abrumadora mayoría de las partidas presupuestarias tienen como unidad ejecutora (UE) a Ministerios, Secretarías y Subsecretarías, lo que minimiza la responsabilidad presupuestaria de las Direcciones y Coordinaciones. La segunda vía de desjerarquización, multiplicada en los últimos años, es la creación de unidades ejecutoras *ad hoc*. Por nombrar un ejemplo, el Programa Potenciar Trabajo, que representa la sexta partida más grande del presupuesto ejecutado en 2022 y la partida presupuestaria más grande del Ministerio de Desarrollo Social, fue asignada a la "Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo", que forma parte del conjunto de unidades que se crean de manera *ad hoc* en la Administración Central, en este caso, con rango de Subsecretaría y con un escalafón denominado "Fuera de nivel", para implementar programas específicos, en lugar de asignarlos a direcciones existentes. A futuro, este último punto debe ser materia de análisis y discusión respecto a la rendición de cuentas y la opacidad en la asignación de responsabilidades presupuestarias.

Hallazgo 8 - El peso presupuestario de las misiones: la relevancia de las misiones de Comunidad de los cuidados y Desarrollo armónico federal y hábitat en el Estado argentino.

Las misiones propuestas como orientación del Estado argentino que mayor peso tuvieron en el Presupuesto de 2022 fueron Comunidad de los cuidados y Desarrollo armónico federal y hábitat. Debido a la fuerte presencia de políticas sociales asociadas, Comunidad de los cuidados representó

el 50% del presupuesto ejecutado en 2022. Además de estar asociada a los programas relacionados con políticas alimentarias como la Tarjeta Alimentar y asignaciones familiares como la AUH (que se vinculan con los nodos estratégicos Proteger de manera integral los primeros 1000 días de vida y Garantizar la seguridad alimentaria), el enorme peso presupuestario de esta misión se explica por el gasto de previsión social. El nodo Proteger de manera integral a los adultos mayores representa, debido al peso de las jubilaciones, el 36% del presupuesto ejecutado, mientras que la ANSES ejecuta individualmente más del 40% del presupuesto, incluyendo prestaciones previsionales y asignaciones familiares. Asimismo, la misión Desarrollo armónico federal y hábitat es relevante presupuestariamente debido a los servicios públicos de electricidad y transporte. El nodo estratégico Garantizar el acceso a infraestructura social básica, que incluye transporte, electricidad, conectividad y agua y saneamiento, representó el 12% del presupuesto ejecutado a través de programas dedicados a financiar la política energética y de transporte nacional, subsidios y transferencias a empresas de esos sectores, sin considerar siquiera los gastos devengados por medio de fondos fiduciarios, que son una importante vía de financiamiento.

Participación presupuestaria de las misiones, por los principales programas, según unidad ejecutora (% del presupuesto público)²²

Nodo estratégico	Programa	Unidad ejecutora	Participación en el presupuesto público (% del total)
Misión 1: Comunidad de los cuidados			
1. Proteger de manera integral los primeros 1000 días de vida	Asignaciones familiares	ANSES	5,5%
2. Proteger de manera integral a los adultos mayores	Actividades Centrales	ANSES	0,8%
	Complementos a las Prestaciones Previsionales	ANSES	1,2%
	Prestaciones previsionales	ANSES	28%
	Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social y Organismos Descentralizados	ANSES	5,5%
	Pensión Universal para el Adulto Mayor	ANSES	2,5%
	Atención Ex-Cajas Provinciales	ANSES	0,9%
	Prestaciones de Previsión Social Militares	DEFENSA	1,2%
	Administración de Beneficios Previsionales Policía FEDE	SEGURIDAD	1%
	Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017)	ANSES	0,9%
4. Garantizar la seguridad alimentaria	Asignaciones familiares	ANSES	0,6%
	Políticas Alimentarias	DESARROLLO SOCIAL	2,4%

Esquema 12

²² El desglose completo de la participación presupuestaria de los 64 programas se encuentra disponible en la [Tabla A3 del Anexo](#).

Una carta de navegación para el Estado nacional: 7 misiones, 35 nodos estratégicos, 100 dimensiones operativas y 1200 funciones críticas

Misión 2: Desarrollo armónico federal y hábitat			
7. Asegurar el acceso al techo	Producción Integral y Acceso al Hábitat	DESARROLLO TERRITORIAL	0,7%
8. Garantizar el acceso a infraestructura social básica	Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica	ECONOMÍA	6,7%
	Asistencia Financiera a Empresas Públicas y otros entes de la Secretaria de Energía	ECONOMÍA	2,5%
	Asistencia Financiera a Empresas Públicas y otros entes del Ministerio de Transporte	ECONOMÍA	1,8%
	Formulación y Ejecución de Políticas de Movilidad Integral de Transporte	TRANSPORTE	0,8%
9. Implementar un reordenamiento de la tierra, la población y las instituciones públicas con perspectiva de descentralización productiva	Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires	ECONOMÍA	0,6%
	Planificación y Desarrollo Territorial	DESARROLLO TERRITORIAL	0,7%
Misión 3: Educación y trabajo para una vida digna			
12. Integrar a las personas a un proceso de aprendizaje continuo en todas las instancias educativas	Asignaciones familiares	ANSES	5,5%
13. Garantizar una base sólida de comprensión matemática y lecto-escritura en los niveles primarios y secundarios de educación	Fondo Nacional de Incentivo Docente	EDUCACIÓN	0,7%
14. Multiplicar los trabajos formales y de calidad	Potenciar Trabajo	DESARROLLO SOCIAL	2,8%
15. Modernizar el sistema de capacitación docente en clave 4.0	Desarrollo de la Educación Superior	DESARROLLO SOCIAL	3,2%
16. Incrementar la formación en profesiones estratégicas y en las disciplinas CTIM	Desarrollo de la Educación Superior	EDUCACIÓN	3,2%
Misión 4: Progreso económico con justicia social			
18. Canalizar responsablemente el crédito externo para el despliegue productivo	Deudas Directas de la Administración Central	ECONOMÍA	9,2%
Misión 5: Productividad económica innovadora y verde			
25. Combatir el cambio climático a través del fomento de la economía circular y la generación de energías más limpias y renovables	Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes de la Secretaria de Energía	ECONOMÍA	2,4%
	Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica	ECONOMÍA	6,7%
Misión 6: Integración global y soberana			
31. Garantizar el control eficiente y soberano de las fronteras y el territorio nacional	Alistamiento Operacional del Ejército		0,6%
Misión 7: Democracia integradora y Estado cooperante			
35. Asegurar la transversalidad del enfoque ambiental, de género y de diversidades en las políticas públicas	Pensiones no Contributivas por Invalidez Laborativa	AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD	2,5%

Conclusión: principales hitos y futuros horizontes



Fuente: Fundar.

Conclusión: principales hitos y futuros horizontes

El para qué antes del quiénes

Esta investigación se propuso, en primer lugar, identificar las misiones esenciales del Estado argentino, partiendo, no de un análisis voluntarista y arbitrario, sino del plexo normativo nacional e internacional del que se nutre el país, así como de experiencias deliberativas recientes de carácter multisectorial. Todo ello brinda un "estado del arte" acerca de coincidencias basales que conforman el contexto político-institucional en el cual se debería desenvolver la administración. Atendiendo a la Constitución Nacional y a los Tratados Internacionales a los que nuestro país adhiere, y continuando con las normativas fundantes en muchas áreas esenciales de las políticas públicas, surge entonces la posibilidad de identificar misiones inspiradoras de un camino de transformación estatal.

Funciones de alta dirección alineadas a misiones

La construcción de una matriz de análisis objetivo y multidimensional para la identificación de funciones directivas de alta criticidad constituyó el paso complementario a la identificación de las misiones esenciales. Se apuntó a responder una pregunta básica, con el instrumental de datos disponible actualmente para tal propósito en el sistema estadístico y normativo: ¿qué áreas del Estado contribuyen de modo más sustantivo al cumplimiento de cada misión esencial (desagregadas en nodos estratégicos y dimensiones operativas de política pública)? Se trata de superar una visión entrópica de la Administración, que a menudo le otorga jerarquía a un área por compromiso político, arbitrariedad burocrática o competencia con otra área similar superpuesta, todo lo cual alimenta niveles importantes de irracionalidad, así como una superposición de tareas que conspira contra su eficacia.

Superar el espejismo de un gabinete nacional que gobierna a la Administración

Al mismo tiempo, resulta importante recuperar un abordaje integral que considere no sólo el universo de la Administración Central —básicamente Ministerios y Secretarías del Gabinete Nacional—, para profundizar en la importancia de los organismos desconcentrados y descentralizados, muchas veces tanto o más importantes que un Ministerio en términos del presupuesto que manejan y de la calidad de decisiones que toman. En múltiples ejemplos de la matriz desarrollada se comprueba que "las ínsulas" de organismos descentralizados son enormemente más relevantes que "el continente" del gabinete nacional y sin embargo no están sujetas a acciones de evaluación, control ni rendición de cuentas, además de estar al abrigo de la visibilidad pública.

Otorgarle coherencia democratizadora a la Alta Administración

Aprendiendo de experiencias pasadas revisadas y analizadas en función de sus obstáculos y logros consolidados y/o desperdiciados, se presenta una ventana de oportunidad para la implementación de una ambiciosa convocatoria a concursos públicos y abiertos para ocupar las funciones de Alta Dirección Pública, que involucren a la Administración Central y algunos organismos descentralizados, según lo dispuesto por el [Decreto 191/2023](#). Esta primera etapa —con los eventuales ajustes en sus detalles operativos— podría constituir el "efecto demostración" para luego implementar sucesivas etapas de profesionalización en otras áreas críticas que hoy no están contenidas en dicha norma administrativa. Por "coherencia democratizadora" entendemos la construcción de una "cadena de valor social" en la gestión del Estado que impida que las funciones más críticas de su Administración queden capturadas por intereses opacos e inconfesables, transferencias regresivas de recursos y concentración arbitraria e irregular de decisiones. La posibilidad de complementar los concursos públicos y abiertos previstos en el mencionado Decreto con los cursos-concursos de

profesionalización que recreen y *aggiornen* la experiencia de los administradores gubernamentales, también resulta una alternativa posible, que podría movilizar al universo académico en su formación y consolidación.

Hacia un sistema nacional de profesión administrativa con estándares mínimos y reglas de juego

La coexistencia de múltiples formulaciones jurídicas de las instituciones estatales relevada en la presente investigación, así como los innumerables escalafones y las carreras administrativas (en este último caso con variados niveles de aplicación práctica y respeto de sus principios fundantes), no debería constituir un obstáculo para establecer un ambicioso sistema nacional de profesión administrativa que establezca pisos comunes para la Alta Dirección Estatal profesional: en términos de elección por concurso abierto y público, rendición de cuentas, manejo presupuestario, planes de gestión, evaluación de productividad, entre otros. Semejante impulso supone identificar cuáles son las áreas críticas esenciales para profesionalizar en el interior de dichas organizaciones actualmente “fuera del radar” de la profesionalización y la Administración Central. También supone rescatar aprendizajes institucionales de aquellas áreas del Estado que en el transcurso de los años han demostrado un adecuado nivel de profesionalismo en el nombramiento y rendimiento de sus puestos directivos.

Atender las causas profundas de la desprofesionalización con un racimo de transformaciones complementarias

Ninguna épica de transformación administrativa opera en vacíos sociales y políticos. Las raíces del problema de la falta de profesionalismo de la Alta Dirección Pública tienen varias expresiones que resulta preciso atender para remover las causas que han nutrido esta problemática. Como agenda de investigación futura y desafíos de transformaciones normativas e institucionales integrales, se identifican, entre otras, las siguientes: una norma de financiamiento de la actividad política y electoral que preserve la transparencia en el origen de los fondos y el control adecuado de las erogaciones e inversiones de los partidos políticos; una nueva ley de administración financiera del sector público que analice las debilidades manifestadas en casi tres décadas de implementación y remueva los efectos no deseados que han provocado; una adecuación de la ley de presupuesto público que vincule la asignación e identificación de partidas a la responsabilidad de una Alta Dirección Pública profesional, de modo de otorgar la plena posibilidad de evaluación y rendición de cuentas respecto de la ejecución de sus principales programas; una nueva ley de compras del Estado que agilice los procesos, introduzca tecnología en función de criterios de transparencia y no constituya un obstáculo de morosidad en su cumplimiento; el cumplimiento de normativas generales que promuevan la carrera administrativa y profesional en los niveles intermedios y de base del Estado, en cumplimiento del artículo 16 de la Constitución Nacional: “Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”.

Se requiere una nueva imaginación democrática para superar el déficit de confianza en la acción estatal. Una tarea que supone trascender las visiones tecnocráticas y sintetizar las aspiraciones sociales, haciendo realidad acuerdos básicos que ya están presentes en el marco normativo fundante de la Argentina.

Anexo



Anexo

Clasificación de los fondos fiduciarios existentes en 2023 de acuerdo con su participación en los ingresos y los gastos totales (% del presupuesto de 2023 en pesos)

	Fondos fiduciarios	Año de creación	% sobre Ingresos totales (presupuesto 2023 en pesos)	% sobre Gastos totales (presupuesto 2023 en pesos)
1	Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte - FFSIT	2001	30,27%	39,45%
2	Fondo Fiduciario para la Vivienda Social - FFVS	2016	12,03%	15,75%
3	Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de GLP - FFHOGAR	2005	6,75%	9,23%
4	Fondo Fiduciario Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar)	2012	13,79%	9,17%
5	Fondo de Integración Socio-Urbana -FISU	2019	3,99%	5,62%
6	Fondo Fiduciario Nacional de Desarrollo Productivo - FONDEP	2016	9,39%	5,54%
7	Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumo Residenciales de Gas - FFSCRG	2001	5,83%	4,94%
8	Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica - FFIH	2001	3,08%	4,91%
9	Fondo Fiduciario del Servicio Universal - Argentina Digital	2014	1,27%	1,51%
10	Fondo Nacional del Manejo del Fuego	2012	0,70%	0,96%
11	Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos	2016	0,58%	0,80%
12	Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal - FFTEF	1999	0,50%	0,68%
13	Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional - FFFIR	1997	1,98%	0,33%
14	Fideicomiso PPP Red de Autopista y Rutas Seguras - PPP RARS	2016	0,08%	0,28%
15	Fondo Fiduciario de Garantías Argentino - FoGAR	2018	8,79%	0,23%
16	Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria - FONDAGRO	2016	0,07%	0,10%
17	Fondo Fiduciario de Infraestructura de Seguridad Aeroportuaria	2014	0,08%	0,10%

Tabla A1

Anexo

18	Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica - FONCyT	1990	0,06%	0,08%
19	Fondo Fiduciario para la Promoción de la Economía del Conocimiento - FONPEC	2019	0,16%	0,08%
20	Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor - FONDCE	2017	0,14%	0,08%
21	Fondo Fiduciario para la Generación Distribuida de Energías Renovables - FFGDER	2017	0,02%	0,06%
22	Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina - FFRAO	2001	0,06%	0,03%
23	Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables - FFDER	2015	0,06%	0,02%
24	Fondo Fiduciario de Capital Social - FONCAP	1997	0,02%	0,02%
25	Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial - FFDP	1995	0,20%	0,02%
26	Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria - FFRH	2003	0,084%	0,003%
27	Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata - Ley 26.364	2019	0,002%	0,002%
28	Fondo Nacional de Emergencias - FONAE	2016	0%	0%
29	Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria	2004	0%	0%
30	Fondo Fiduciario para la Cobertura Universal de Salud	2016	0,001%	0%
31	Fondo Fiduciario Público "Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva Fuegoquina - 'FAMP-Fuegoquina'"	2021	0%	0%
32	Fondo Fiduciario Progresar	2022	0%	0%
33	Fondo Fiduciario Público 'Fondo Estabilizador del Trigo Argentino' - FFETA	2022	0%	0%

Tabla A1

Anexo

Desglose de los organismos que componen los 12 tipos de organismos descentralizados

Administración Pública Descentralizada		
Tipo de organismo		Organismo
Empresa del Estado	1	Construcción de Vivienda para la Armada
Empresas Interestadales	1	Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.
	2	Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio
Entes Binacionales	1	Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná
	2	Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
	3	Entidad Binacional Yacyretá
	4	Entidad Binacional para el Proyecto "Túnel de Baja Altura - Ferrocarril Transandino Central"
	5	Entidad Binacional Túnel de Agua Negra
	6	Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso Las Leñas
Entes Interestadales	1	Agencia de Planificación
	2	Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
	3	Corporación del Mercado Central de Buenos Aires
	4	Corporación Interestadual Pulmarí
	5	Ente Regulador de Agua y Saneamiento
Entes públicos no estatales	1	Comisión Nacional Antidopaje
	2	Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo
	3	Instituto de la Movilidad
	4	Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales
	5	Instituto Nacional de la Música
	6	Instituto Nacional de la Yerba Mate
	7	Instituto Nacional de Promoción Turística
	8	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
	9	Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores
	10	Unidad Especial Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica
Fondos Fiduciarios	1	Fideicomiso PPP Red de Autopista y Rutas Seguras
	2	Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata - Ley 26.364
	3	Fondo de Integración Socio-Urbana
	4	Fondo Fiduciario de Capital Social
	5	Fondo de Garantías Argentino - FOGAR

Tabla A2

Anexo

Fondos Fiduciarios	6	Fondo de Infraestructura de Seguridad Aeroportuaria	
	7	Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica	
	8	Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software	
	9	Fondo Fiduciario del Servicio Universal	
	10	Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte	
	11	Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional	
	12	Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO)	
	13	Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP)	
	14	Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE)	
	15	Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables	
	16	Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial	
	17	Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal	
	18	Fondo Fiduciario para la Cobertura Universal de Salud	
	19	Fondo para la Generación Distribuida de Energías Renovables	
	20	Fondo para la Promoción Científica y Tecnológica	
	21	Fondo Fiduciario para la Promoción de la Economía del Conocimiento	
	22	Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos	
	23	Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina	
	24	Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria	
	25	Fondo Fiduciario para la Vivienda Social	
	26	Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumo Residenciales de Gas	
	27	Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de GLP	
	28	Fondo Fiduciario Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar)	
	29	Fondo Fiduciario Progresar	
	30	Fondo Fiduciario Público "Fondo Estabilizador del Trigo Argentino"	
	31	Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva Fueguina - "FAMP-Fueguina"	
	32	Fondo Nacional de Emergencias	
	33	Fondo Nacional del Manejo del Fuego	
	Obras Sociales Estatales	1	Dirección de Obra Social del Servicio Penitenciario Federal
		2	Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad
		3	Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina

Tabla A2

Anexo

Organismos Descentralizados		
	1	Administración de Parques Nacionales
	2	Administración Federal de Ingresos Públicos
	3	Administración General de Museos y Archivos Presidenciales
	4	Administración Nacional de Aviación Civil
	5	Administración Nacional de la Seguridad Social
	6	Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán"
	7	Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica
	8	Agencia de Acceso a la Información Pública
	9	Agencia de Administración de Bienes del Estado
	10	Agencia Federal de Inteligencia
	11	Agencia Nacional de Discapacidad
	12	Agencia Nacional de Laboratorios Públicos
	13	Agencia Nacional de Materiales Controlados
	14	Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación
	15	Agencia Nacional de Seguridad Vial
	16	Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal (ARICCAME)
	17	Autoridad Regulatoria Nuclear
	18	Ballet Folklórico Nacional
	19	Banco Nacional de Datos Genéticos
	20	Biblioteca Nacional Mariano Moreno
	21	Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal
	22	Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos
	23	Cinemateca y Archivo de la Imagen Nacional
	24	Comisión Nacional de Actividades Espaciales
	25	Comisión Nacional de Energía Atómica
	26	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
	27	Comisión Nacional de Regulación del Transporte
	28	Comisión Nacional de Valores
	29	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
	30	Dirección Nacional de Migraciones
	31	Dirección Nacional de Vialidad
	32	Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas
	33	Ente Nacional de Comunicaciones

Tabla A2

Organismos Descentralizados		
	34	Ente Nacional de Control y Gestión de la Vía Navegable
	35	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
	36	Ente Nacional Regulador de la Electricidad
	37	Ente Nacional Regulador del Gas
	38	Fondo Nacional de las Artes
	39	Fundación Miguel Lillo
	40	Hospital Nacional "Dr. Baldomero Sommer"
	41	Hospital Nacional "Profesor Alejandro Posadas"
	42	Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones "Licenciada Laura Bonaparte"
	43	Hospital Nacional y Comunidad Dr. Ramón Carrillo
	44	Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares
	45	Instituto Geográfico Nacional
	46	Instituto Nacional "Juan D. Perón" de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas
	47	Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante
	48	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
	49	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
	50	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
	51	Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero
	52	Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena
	53	Instituto Nacional de la Propiedad Industrial
	54	Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur "Dr. Juan Otimio Tesone"
	55	Instituto Nacional de Semillas
	56	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
	57	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
	58	Instituto Nacional de Vitivinicultura
	59	Instituto Nacional del Agua
	60	Instituto Nacional del Cáncer
	61	Instituto Nacional del Teatro
	62	Junta de Seguridad en el Transporte
	63	Organismo Regulador de Seguridad de Presas
	64	Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos
	65	Servicio Geológico Minero Argentino
	66	Servicio Meteorológico Nacional

Tabla A2

Anexo

Organismos Descentralizados	67	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
	68	Sindicatura General de la Nación
	69	Superintendencia de Riesgos del Trabajo
	70	Superintendencia de Seguros de la Nación
	71	Superintendencia de Servicios de Salud
	72	Teatro Nacional Cervantes
	73	Tribunal de Tasaciones de la Nación
	74	Tribunal Fiscal de la Nación
	75	Unidad de Información Financiera
	76	Universidad de la Defensa Nacional
Sistemas bancarios oficiales	1	Banco Central de la República Argentina
	2	Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A.
	3	Banco de la Nación Argentina
	4	Banco Hipotecario S.A.
Sociedades Anónimas con capital estatal mayoritario	1	Aerolíneas Argentinas S.A.
	2	Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
	3	Belgrano Cargas y Logística S.A.
	4	Corredores Viales S.A.
	5	Correo Oficial de la República Argentina S.A.
	6	Desarrollo del Capital Humano Ferroviario Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria
	7	Dioxitek S.A.
	8	Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT)
	9	Energía Argentina S.A.
	10	Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" S.A.
	11	Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A.
	12	Intercargo S.A.U.
	13	Nucleoeléctrica Argentina S.A.
	14	Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A.
	15	Radio Universidad Nacional del Litoral S.A.
	16	Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba S.A.
	17	Talleres Navales Dársena Norte - TANDANOR S.A.C.I. y N.
	18	Vehículo Espacial de Nueva Generación S.A.
	19	Yacimiento Carbonífero de Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos
	20	YPF Gas S.A.
	21	YPF S.A.

Tabla A2

Anexo

Tabla A2

Sociedades del Estado	1	Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.
	2	Administración General de Puertos S.E.
	3	Casa de Moneda S.E.
	4	Contenidos Públicos S.E.
	5	Educ.ar S.E.
	6	Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E.
	7	Fabricaciones Militares S.E.
	8	Ferrocarriles Argentinos S.E.
	9	Operadora Ferroviaria S.E.
	10	Polo Tecnológico Constituyentes S.A.
	11	Radio y Televisión Argentina S.E.
	12	Telam S.E.
Universidad	1	Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos "Madres de Plaza de Mayo"

Fuente: Fundar, con base en información de Mapa del Estado.

Principales 64 programas del presupuesto total ejecutado en 2022*

Tabla A3

Programa (número, nombre, sector)		Presupuesto devengado (monto final, \$)	Participación (% del presupuesto total)	Unidad ejecutora
1	16 - Prestaciones Previsionales (Administración Nacional de la Seguridad Social)	\$4.876.179.200	28%	Subdirección Ejecutiva de Prestaciones
2	98 - Deudas Directas de la Administración Central (Servicio de la Deuda Pública)	\$1.599.578.700	9,2%	Secretaría de Finanzas
3	74 - Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica (Secretaría de Energía)	\$1.160.317.100	6,7%	Secretaría de Energía
4	19 - Asignaciones Familiares (Administración Nacional de la Seguridad Social)	\$962.941.700	5,5%	Subdirección Ejecutiva de Prestaciones
5	26 - Desarrollo de la Educación Superior (Ministerio de Educación)	\$550.129.100	3,2%	Secretaría de Políticas Universitarias
6	38 - Acciones de Pg Nac de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo (Ministerio de Desarrollo Social)	\$489.795.000	2,8%	Secretaría de Economía Social
7	99 - Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social y Organismos Descentralizados (Administración Nacional de la Seguridad Social)	\$443.094.000	2,5%	Subdirección Ejecutiva de Administración
8	23 - Pensiones No Contributivas por Invalidez Laborativa (Agencia Nacional de Discapacidad)	\$438.184.700	2,5%	Dirección Nacional de Apoyos y Asignaciones Económicas
9	76 - Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes de la Secretaría de Energía (Obligaciones a Cargo del Tesoro)	\$414.635.600	2,4%	Secretaría de Hacienda

Anexo

10	26 - Políticas Alimentarias (Ministerio de Desarrollo Social)	\$410.144.500	2,4%	Secretaría de Inclusión Social
11	87 - Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Transporte (Obligaciones a Cargo del Tesoro)	\$311.765.500	1,8%	Secretaría de Hacienda
12	17 - Complementos a las Prestaciones Previsionales (Administración Nacional de la Seguridad Social)	\$206.769.100	1,2%	Subdirección Ejecutiva de Prestaciones
13	16 - Prestaciones de Previsión Social (Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares)	\$201.855.000	1,2%	Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares
14	18 - Administración de Beneficios Previsionales Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria y otros (Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina)	\$171.289.000	1,0%	Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal
15	31 - Pensiones No Contributivas (Decreto 746/2017) (Administración Nacional de la Seguridad Social)	\$160.753.200	0,9%	Subdirección Ejecutiva de Prestaciones
16	20 - Atención Ex-Cajas Provinciales (Administración Nacional de la Seguridad Social)	\$156.000.700	0,9%	Subdirección Ejecutiva de Prestaciones
17	1 - Actividades Centrales (Administración Nacional de la Seguridad Social)	\$141.390.900	0,8%	Anses
18	68 - Formulación y Ejecución de Políticas de Movilidad Integral de Transporte (Ministerio de Transporte)	\$131.013.300	0,8%	Secretaría de Articulación Interjurisdiccional
19	73 - Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos (Secretaría de Energía)	\$125.379.400	0,7%	Subsecretaría de Hidrocarburos
20	98 - Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ministerio de Educación)	\$121.402.500	0,7%	Secretaría General del Consejo Federal de Educación
21	39 - Planificación y Desarrollo Territorial (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat)	\$115.489.400	0,7%	Secretaría de Desarrollo Territorial
22	40 - Producción Integral y Acceso al Hábitat (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat)	\$113.261.900	0,7%	Secretaría de Hábitat
23	68 - Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (Obligaciones a Cargo del Tesoro)	\$111.657.800	0,6%	Secretaría de Hacienda
24	30 - Pensión Universal para el Adulto Mayor (Administración Nacional de la Seguridad Social)	\$104.332.200	0,6%	Subdirección Ejecutiva de Prestaciones
25	16 - Alistamiento Operacional del Ejército (Estado Mayor General del Ejército Argentino)	\$103.670.300	0,6%	Estado Mayor General del Ejército Argentino
26	49 - Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes (Ministerio de Educación)	\$101.777.500	0,6%	Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias
27	77 - Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Obras Públicas (Obligaciones a Cargo del Tesoro)	\$98.604.400	0,6%	Secretaría de Hacienda
28	98 - Asistencia Financiera a Provincias y Municipios (Obligaciones a Cargo del Tesoro)	\$97.935.700	0,6%	Secretaría de Hacienda
29	36 - Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones No Contributivas (Agencia Nacional de Discapacidad)	\$90.209.900	0,5%	Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Salud
30	24 - Justicia Federal (Consejo de la Magistratura)	\$82.027.000	0,5%	Poder Judicial

Tabla A3

Anexo

31	28 - Seguridad Federal (Policía Federal Argentina)	\$81.292.800	0,5%	Jefatura de la Policía Federal Argentina
32	20 - Prevención y Control de Enfermedades Transmisibles e Inmunoprevenibles (Ministerio de Salud)	\$74.638.200	0,4%	Secretaría de Acceso a la Salud
33	16 - Formación de Recursos Humanos (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)	\$71.479.900	0,4%	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
34	42 - Construcción de Autopistas y Autovías (Dirección Nacional de Vialidad)	\$65.920.600	0,4%	Gerencia Ejecutiva de Proyectos y Obras
35	19 - Administración de Beneficios Previsionales Gendarmería Nacional (Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina)	\$65.337.800	0,4%	Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal
36	31 - Policía de Seguridad de la Navegación (Prefectura Naval Argentina)	\$59.870.900	0,3%	Dirección General de Operaciones
37	1 - Actividades Centrales (Consejo de la Magistratura)	\$59.674.100	0,3%	Poder Judicial
38	16 - Ejercicio de la Acción Pública y Defensa de la Legalidad (Procuración General de la Nación)	\$55.092.400	0,3%	S/D
39	67 - Reglamentación Ley 27,606 (Obligaciones a Cargo del Tesoro)	\$54.559.000	0,3%	Secretaría de Hacienda
40	99 - Transferencias Varias (Ministerio de Salud)	\$52.732.500	0,3%	Unidad Gabinete de Asesores
41	16 - Ejecución Obras de Mantenimiento y Rehabilitación en Red por Administración (Dirección Nacional de Vialidad)	\$52.718.900	0,3%	Gerencia Ejecutiva de Operación y Mantenimiento
42	48 - Seguridad en Fronteras (Gendarmería Nacional)	\$52.593.200	0,3%	Dirección General de Operaciones
43	20 - Administración de Beneficios Previsionales Prefectura Naval Argentina (Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina)	\$51.360.700	0,3%	Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de La Policía Federal
44	49 - Operaciones Complementarias de Seguridad Interior (Gendarmería Nacional)	\$50.710.500	0,3%	Dirección General de Operaciones
45	16 - Seguridad y Rehabilitación del Interno (Servicio Penitenciario Federal)	\$45.082.400	0,3%	Servicio Penitenciario Federal
46	47 - Conectar Igualdad (Ministerio de Educación)	\$43.269.500	0,2%	Subsecretaría de Gestión Administrativa
47	63 - Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud (Superintendencia de Servicios de Salud)	\$41.287.400	0,2%	Superintendencia de Servicios de Salud
48	18 - Formulación de Políticas contra la Violencia por Razones de Género (PPG) (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad)	\$40.629.500	0,2%	Secretaría de Políticas contra la Violencia por Razones de Género
49	16 - Alistamiento Operacional de la Fuerza Aérea (Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina)	\$39.022.400	0,2%	Estado Mayor General del Ejército Argentino
50	21 - Atención Pensiones Ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley 26,913 (Administración Nacional de la Seguridad Social)	\$38.839.900	0,2%	Subdirección Ejecutiva de Prestaciones
51	22 - Construcciones de Obras Viales fuera de la Red Vial Nacional (Dirección Nacional de Vialidad)	\$38.743.400	0,2%	Gerencia Ejecutiva de Proyectos y Obras

Tabla A3

Anexo

52	20 - Asistencia Técnico - Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento)	\$38.506.200	0,2%	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
53	67 - Ejecución de Planes, Programas y Proyectos para el Mejoramiento del Transporte (Ministerio de Transporte)	\$37.835.800	0,2%	Subsecretaría de Gestión Administrativa
54	72 - Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas (Ministerio de Obras Públicas)	\$36.523.100	0,2%	Secretaría de Obras Públicas
55	17 - Formación y Sanción Legislativa (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina)	\$36.322.100	0,2%	Poder Legislativo
56	23 - Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Consejo de la Magistratura)	\$36.114.200	0,2%	Cámaras de Capital Federal
57	19 - Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional (Ministerio del Interior)	\$35.671.600	0,2%	Secretaría de Provincias
58	73 - Recursos Hídricos (Ministerio de Obras Públicas)	\$33.903.900	0,2%	Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica
59	2 - Actividades Comunes a los Programas 16, 19, 22 y 23 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto)	\$33.668.100	0,2%	Secretaría de Coordinación y Planificación Exterior
60	16 - Alistamiento Operacional de la Armada (Estado Mayor General de la Armada Argentina)	\$31.902.000	0,2%	Estado Mayor General del Ejército Argentino
61	17 - Representación, Defensa y Curatela Pública Oficial (Defensoría General de la Nación)	\$31.242.200	0,2%	Defensoría General de la Nación
62	20 - Abordaje Territorial (Ministerio de Desarrollo Social)	\$30.741.600	0,2%	Secretaría de Articulación de Política Social
63	21 - Administración de Beneficios Previsionales Servicio Penitenciario Federal (Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina)	\$30.698.700	0,2%	Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal
64	16 - Formación y Sanción de Leyes Nacionales (Honorable Senado de la Nación Argentina)	\$30.651.200	0,2%	Poder Legislativo
	Total 64 programas principales	\$15.670.221.000	90,1%	

Tabla A3

*Nota: esta tabla incluye únicamente 64 de los casi 3000 programas existentes, que explican el 90% del presupuesto ejecutado total.

Fuente: Fundar.

Bibliografía



- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013). [El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe](#). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2014). [Gobernar para cumplir con los ciudadanos: El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe](#). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Alessandro, M. y Ortiz de Zárate, J. M. (2022). [Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado](#). Fundar.
- ANSES. (2023). ["Durante nuestra gestión incrementamos el valor del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en un 117%, garantizando la protección del sistema previsional y cumpliendo con el compromiso de mejorar el respaldo de cada jubilado y pensionado del presente y del futuro."](#) Publicación oficial en X.
- Beliz, G. (1997). *No Robarás. ¿Es posible ganarle a la corrupción?* Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Bello, M. A. (2018). [Diseño de evaluación de procesos sobre el proceso de selección por concurso del SINEP para el ingreso de personal a la planta permanente de la Administración Pública Nacional en cargos profesionales transversales](#). Escuela de Gobierno y Política, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- Benza, G. y Kessler, G. (2020). "Población", en Benza, G. y Kessler, G. (2020). *La ¿nueva? estructura social de América Latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- Bohoslavsky, C. N. (2012). [Luces y Sombras del SINAPA: Análisis de un Diseño e Implementación Desde un Enfoque Institucional](#). Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés.
- Bonifacio, J. A. (2020). [Coaliciones promotoras para construir una función pública profesional transversal y multinivel en Argentina](#). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Bouckaert, G., Peters, B. G. y Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Cagnoli C. (2020). [La necesaria despolitización del Sistema de Empleo Público](#). II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública.
- Campos Ríos, M. (2022). [Cadenas de valor público para la gestión estatal](#). Presentación. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Cardoso, A., Bueno da Silva, T. F., Takagi, N., Silva, C. y Micelli, A. (2022). [A value chain development model for the public sector](#). *Business Process Management Journal*, Vol. 28, Núm. 5/6.
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo*. T. I, Buenos Aires, Lexis Nexis.
- Castellani, M. (2022). [Cuerpos de élite como herramienta para la profesionalización de la Administración Pública. El cuerpo de administradores gubernamentales y el cuerpo de administradores provinciales](#). Tesis. Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario.
- Castells, M. (1999). [Internet y la Sociedad Red](#). Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento (UOC).
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: una visión global*. Madrid, Alianza Editorial.
- Castro, M. (2016). [Plan de sucesión en cargos críticos de Profesionales Especialistas y su Impacto en la percepción de Rotación Voluntaria](#). Universidad de Chile.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2008). [NPM and beyond: Structure, culture and demography](#). *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, Núm. 1.
- Christensen, T., Lægreid, O. M. y Lægreid, P. (2019). [Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?](#) *Policy and Society*, Vol. 38, Núm. 2.
- Chudnovsky, M. (2017). [La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina](#). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 69.
- CLAD (2003). [Carta Iberoamericana de la Función Pública](#).
- Consejo Económico y Social. (2021). [Las 5 misiones del CES](#).
- Cortázar Velarde, J. C., Fuenzalida, J. y Lafuente, M. (2016). [Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio](#). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Crespo González, J. (2021). [¿Debe la alta función pública parecerse a la sociedad? Algunas enseñanzas de la reforma de la alta función pública en Francia](#). *Documentación Administrativa*. Nueva Época, Núm. 8.
- Cruz Barbosa, S. (2021). [Agendas pendientes en Argentina: alta dirección pública para mejorar la calidad de la gestión y las políticas públicas](#). *Revista Movimiento*.
- Cuello, C. (2010). [Plan de Sucesión para los Puestos Críticos de la empresa Aguas Cordobesas](#). Trabajo Final de Grado. Universidad Empresarial Siglo XXI.
- Dalbosco, H. L. (2014). [Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina \(1983-2007\)](#). Tesis de Doctorado. Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA).
- Dalbosco, H. L. (2015). [Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina](#). *Revista Cultura Económica*, Año XXXIII, Núm. 90.
- Dazarola L., G. (2021). [Sistema de Alta Dirección Pública \(SADP\). Servicios regidos por el sistema y número de cargos](#). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Diéguez, G., Rubio, J. y Zuvanic, L. (2019a). [Alta Dirección Pública profesional](#). CIPPEC.
- Diéguez, G., Rubio, J. y Zuvanic, L. (2019b). [Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar Argentina](#). CIPPEC.
- Domorenok, E., Graziano, P. y Polverari, L. (2021). [Policy integration, policy design and administrative capacities. Evidence from EU cohesion policy](#). *Policy and Society*, Vol. 40, Núm. 1.

- Dunleavy, P., y Hood, C. (1994). [From old public administration to new public management](#). *Public Money & Management*, Vol. 14, Núm. 3.
- Esposito, G. y Terlizzi, A. (2023). [Governing wickedness in megaprojects: discursive and institutional perspectives](#). *Policy and Society*, Vol. 42, Núm. 2.
- Estupiñan-Silva, R. (2014). [La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología](#). *Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Evans, P. y Rauch, J. (1999). [Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth](#). *American Sociological Review*, Vol. 64, Núm. 5.
- Fernández, L. B. (2023). [El proceso de selección de los funcionarios públicos: desafíos más allá de la dicotomía técnico política para lograr instituciones estatales sólidas](#). Segundo Premio. XXXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.
- Fihman, D. (2020). [La profesionalización del Servicio Civil: un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina](#). Universidad Nacional de Quilmes.
- Gerson, D. (2022). [Liderazgo para un servicio público de Alto Rendimiento. "Hacia un servicio civil senior en los países de la OCDE"](#). Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Núm. 40. OCDE.
- Hernández, D. (2015). [El modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas](#). Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. *Revista Institucional*, Vol. 54.
- Hood, C. (1990). [A public Management for all seasons?](#) *Public Administration*, Vol. 69, Núm. 1.
- Howlett, M. y Saguin, K. (2018). [Policy Capacity for Policy Integration: Implications for the Sustainable Development Goals](#). Working Paper Núm. LKYSPP 18-06. Lee Kuan Yew School of Public Policy.
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). [Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino](#). *Temas y debates*, Año 21, Núm. 33.
- Iacoviello, M., Llano, M. y Strazza, L. (2012). [Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas](#). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 52.
- Iacoviello, M. y Tomassi, M. (con la colaboración de Zuvanic, L.). (2002). [Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil - Caso Argentina](#). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Iacoviello M., Zuvanic L. y Tommasi M. (2003). [El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje](#). Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.
- Iacoviello, M., Pulido, N. y Llano, M. (2018). [Sistemas directivos públicos: balance de experiencias internacionales](#). Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, Vol. 3, Núm. 1.
- Iacoviello M., Llano M. y Ramos C. (2017). [Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas](#). Centro de Estudios en Gestión y Política Pública. *Revista de Gestión Pública*, Vol. VI, Núm. 2.
- INAP. (2020). [Informe Trimestral de Empleo Público](#). Año 2, No 3.
- INDEC. (2022). [Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021, Resultados definitivos](#).
- INSSJP. (2024). [Historia](#).
- Jefatura de Gabinete de la Nación. (2020). [Modelo para una gestión de calidad en la gestión pública](#). Edición 2020.
- Jiménez Asensio, R. (2018). [Alta Dirección Pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus Profesionalización](#).
- Lapuente, V. y Van de Walle, S. (2020). [The effects of new public management on the quality of public services](#). *Governance*, Vol. 33, Núm. 3.
- Ley 27.611. (2021). [Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia](#).
- Longo, F. y Ramió C. (2008). [La profesionalización del Empleo Público en América Latina](#), Fundación CIDOB.
- Luxardo, D. (2022). [¿Qué tan abierto y meritocrático ha sido el ingreso a la Administración Pública Nacional \(APN\) argentina en el Sistema Nacional de Empleo Público \(SINEP\) entre los años 2016 y 2022?](#). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 22, Núm. 38. Universidad Nacional del Litoral.
- Macco, G. D. (2019). [Estudio comparado de los sistemas de Alta Dirección Pública. Disfuncionalidades del caso argentino](#). Tesis de Maestría en Gestión Pública. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Maceira, D. (2018). [Morfología del Sistema de Salud Argentino: Descentralización, Financiamiento y Gobernanza](#). Documentos de trabajo 141. CEDES.
- Matas, C. R. (2021). [Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias del futuro](#). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Mazzucato, M. (2018). [Mission-oriented research & innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth](#). Comisión Europea.
- Mazzucato, M. (2021). [Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo](#). Buenos Aires: Taurus.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. (2020). [Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina](#).

- Ministerio de Economía de la Nación. (2023). [Presupuesto de Fondos Fiduciarios 2023](#).
- Ministerio de Salud de la Nación. (2023). [El Ministerio de Salud de la Nación anunció el valor más bajo de mortalidad infantil en la historia del país](#).
- Ministerio de Seguridad de la Nación. (2022). [Normativa de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres](#). Ministerio de Seguridad de la Nación y la Universidad Nacional de San Martín.
- Molina de Aleva, M. (1999). "Fideicomiso Público", en Maury de González, B. (dir). Tratado teórico práctico del fideicomiso. Buenos Aires, Ad-Hoc. Citado por Molina Sandoval, C. A., *El fideicomiso en la dinámica mercantil*. (2004). P. 55, nota 15. Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Mosqueira, E., Lafuente, M. y Alessandro, M. (2023). [El Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe: 10 años después](#). Blog Gobernarte. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Motohasi, C. P. A.; Prado Rincón, M. E.; Reaño Sacín, L. R., y Rodríguez Castillo, D. Z. V. (2018). [Consultoría para la identificación de puestos críticos y posibles sucesores en Osinergmin](#). Maestría en Dirección de Personas. Universidad del Pacífico.
- Moynihan, D. (2004). [Protection Versus Flexibility: The Civil Service Reform Act, Competing Administrative Doctrines, and the Roots of Contemporary Public Management Debate](#). *Journal of Policy History*, Vol. 16, Núm. 1.
- Muñoz Aravena, W. (2023). [Finalidad en el uso del criterio del mérito en su aplicación en el empleo público: Mérito para el cargo y Merecer el cargo](#). Mención honorífica. XXXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "El proceso de selección de los funcionarios públicos.
- OCDE. (2018). [Centre Stage 2. The organisation and functions of the centre of government in OECD countries](#).
- OCDE. (2019). [OECD Recommendation on Public Service Leadership and Capability](#).
- OCDE. (2021). [Public Employment and Management 2021. The Future of the Public Service](#).
- Oficina de Presupuesto del Congreso. (2020). [Análisis de la Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional - Junio 2020](#).
- Oficina de Presupuesto del Congreso. (2023). [Estudio Económico Financiero sobre Fondos Fiduciarios](#).
- Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP). (2020). [Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones. SINEP](#).
- OMS (2023). [Cobertura sanitaria universal](#).
- ONU. (2015). [Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development](#).
- Ortigón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). [Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas](#). CEPAL.
- Oszlak, O. (1993). [Los A.G.: La creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino](#). *Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas*, Núm. 1.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires, INAP-CLAD-CEDES.
- Patrucchi L. y Lilljedahl M. (2010). [Fondos Fiduciarios en Argentina: un mecanismo sui generis de asignación del gasto público](#). V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Pérez Puente, S. (2023). [La selección de funcionarios públicos en España: presente y un futuro que ya está aquí](#). Primer Premio. XXXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "El proceso de selección de los funcionarios públicos".
- Peters, B. G. (2018). [The challenge of policy coordination](#). *Policy Design and Practice*, Vol. 1, Núm. 1.
- Piemonte, V. D. (2005). [El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la piedra fundamental](#). X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Piemonte, V. D. y Rivolta, M. (2018). [El rol de los administradores gubernamentales en la administración pública del siglo XXI](#). Panel "De transiciones y concreciones en la Administración Pública: el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Casos testigo". XXIV Congreso del CLAD.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). [Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity](#). Oxford University Press.
- Pomares, J., Gasparín, J. y Deleersnyder, D. (2013). [Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación](#). Documento de Trabajo N° 117. CIPPEC.
- Ramos Larraburu, C., Milanese, A. y Casa, M. (2019). [Desafíos de la construcción de servicios civiles en Brasil y Uruguay](#). *Revista do serviço público*, Vol. 70, Núm. 1..
- Rizzo, N. (2018). [Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina](#). *Estudios Políticos*, Núm. 52.
- Rizzo, N. (2023). [Profesionalización de la función pública. Experiencias recientes en la provincia de Mendoza](#). *Revista Pilquen*, Vol. 26, Núm. 1.
- Sabatto, D. (2023). [Políticas de profesionalización y regularización del empleo público. El Plan de Regularización del Empleo Público en Argentina \(2021-2023\)](#). Cuadernos del INAP, Año 4, Núm. 121..
- Salas, E. y Wegman, M. V. (2016). [Para el servicio civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades](#). Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Salas, E. (2020). [Empleo público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos](#). Cuadernos del INAP, Año 1, Núm. 25.

- Salas, E. (2019). Propuestas para un modelo general de carrera administrativa para un servicio civil profesional en Argentina. XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Santiso, C., Lafuente, M. y Alessandro, M. (2013). [The Role of the Center of Government. A Literature Review](#). Institutions for Development, Núm. IDB-TN-581. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santucho, D. M. (2007). [La profesionalización de la función pública](#). *Revista de la Procuración del Tesoro de la Nación*, Núm. 46.
- Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo. (2023). [Argentina Productiva 2030. Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico](#). Documento Integrador.
- Servicio Civil del Gobierno de Chile. (2023). [Sistema de Alta Dirección Pública](#).
- Sidgman, R. (2010). [Definición de cargos críticos](#). Presentación. IX Reunión sobre Administración de Recursos Humanos de Banca Central.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires, Caja Negra.
- Uña, G. (2007). [Fondos Fiduciarios en la Argentina: los "todo terreno" de la política económica](#). Programa de Política Fiscal, Área de Desarrollo Económico, CIPPEC.
- Vázquez, N. y Silva, G. (2022). [La creación de valor público como eje estratégico del fortalecimiento institucional y la innovación. La redefinición del Premio Nacional a la Calidad](#). Cuadernos del INAP, Año 3, Núm. 83.
- World Bank (2022). [Tools for the center of government](#).
- Zanotti, G. (2023). [Con patentes del Conicet se crearon 26 startups en tres años: cinco casos disruptivos](#). *Ámbito*.
- Zuvanic, L. y Guidobono, G. (1997). [Recursos humanos y reforma de la administración pública. Recursos humanos y reforma de la Administración Pública. La experiencia del Instituto Superior de los Economistas de Gobierno \(ISEG\)](#). *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*.
- Zuvanic, L. (2016). [En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina](#). Documento de Políticas Públicas, Núm. 181. CIPPEC.
- Zuvanic, L. y Diéguez, G. (2016). El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos. Documento de Políticas Públicas, Núm. 181. CIPPEC.

Acerca del equipo autoral

Gustavo Beliz

Investigador asociado de Fundar

Abogado por la UBA con beca de investigación en London School of Economics-LSE. Miembro de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales. 2 veces ministro del Gobierno Argentino. 2 veces secretario de Estado. 17 años funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo-BID. 23 libros publicados sobre políticas públicas. como autor y editor.

Macarena Santolaria

Analista de Trabajo e Ingresos de Fundar

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno con campo menor en Periodismo y Comunicación por la Universidad Torcuato Di Tella. Es docente en la misma universidad. Cuenta con experiencia profesional en el sector privado como consultora de riesgo político, en el sector público como asesora en la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia de la Nación y en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y en organismos internacionales como consultora en proyectos para el BID y la CAF.

Equipo Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Juliana Arellano

Corrección: Pablo Stancanelli

Diseño: Micaela Nanni

Edición de gráficos: Maia Persico

Beliz, Gustavo

El Estado esencial: una carta de navegación para profesionalizar las misiones críticas del Estado argentino / Gustavo Beliz ; Macarena Santolaria. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6610-12-6

1. Estado Argentino. 2. Administración Central. 3. Reforma del Estado. I. Santolaria, Macarena II. Título
CDD 351.0982

ISBN 978-631-6610-12-6



